Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8492**

19. Wahlperiode 14.03.2019

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Tätigkeitsberichte 2016/2017 der Bundesnetzagentur – Telekommunikation und Post

mit den

Sondergutachten der Monopolkommission Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen

und

Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!
– Drucksachen 19/168 und 19/169 –

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 13. März 2019 gemäß § 121 Absatz 3 des Telekommunikationsgesetzes und § 44 Satz 2 des Postgesetzes i. V. m. § 81 Absatz 3 Satz 4 des Telekommunikationsgesetzes sowie § 47 Absatz 1 Satz 3 des Postgesetzes.

Abkürzungen

5G	Mobilfunkstandard der 5. Generation
Art.	Artikel
BNetzA	Bundesnetzagentur
CATV	Cable Television (Kabelfernsehen)
DO	Designated Operator
DOCSIS	Data Over Cable Service Interface Specification
DPAG	Deutsche Post AG
DSL/VDSL	Digital Subscriber Line (Digitale Anschlussleitung)/ Very High Speed Digital Subscriber Line
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
FttH/FttB	Fiber-to-the-Home/Fiber-to-the-Building
GB	Gigabyte
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GHz	Gigahertz
GG	Grundgesetz
GSMA	GSM Association (GSM: Groupe Spécial Mobile)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFC	Hybrid Fiber Coax
IPC	International Post Corporation
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KoaV	Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode
Kodex	Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation
LTE	Long Term Evolution – Mobilfunksstandard der 4. Generation (4G)
MHz	Megahertz
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OTT	Over-the-Top (-Player)
PostG	Postgesetz
RdNr.	Randnummer

PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
SMS	Short Message Service
s. u.	siehe unten
TKG	Telekommunikationsgesetz
TKG-ÄnderungsG	Telekommunikationsänderungsgesetz
Tz.	Textziffer
UStG	Umsatzsteuergesetz
WPostVtrG	Gesetz zu den Verträgen vom 15. September 1999 des Weltpostvereins
WPV	Weltpostverein

1 Vorbemerkung

1. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) hat im Dezember 2017 – gemäß § 121 Absatz 1 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) einerseits und § 47 Absatz 1 des Postgesetzes (PostG) andererseits – ihre Tätigkeitsberichte zu den Aufgabengebieten Telekommunikation[1] und Post[2] veröffentlicht. Gleichzeitig sind – gemäß § 121 Absatz 2 TKG sowie § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Absatz 3 des TKG von 1996 – die Sondergutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikations-[3] und im Postsektor[4] vorgelegt worden.

2. Die Bundesregierung nimmt – gemäß § 121 Absatz 3 TKG und § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Absatz 3 Satz 4 TKG – zu den Sondergutachten der Monopolkommission sowie – gemäß § 121 Absatz 3 TKG und § 47 Abs. 1 Satz 3 PostG – zu den Tätigkeitsberichten der BNetzA gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Stellung.

---

[1] https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/TB_Telekommunikation20162017.pdf?__blob=publicationFile&v=3

[2] https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/TB_Post20162017.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[3] http://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s78_volltext.pdf

[4] https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s79_volltext.pdf

2 Stellungnahme zum Bereich Telekommunikation

2.1 Einführung

3. Die BNetzA legt alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet der Telekommunikation (Tätigkeitsbericht) vor. Ebenfalls alle zwei Jahre beurteilt die Monopolkommission in einem Gutachten (Sondergutachten) den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und nimmt zu der Frage Stellung, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte in Deutschland bestehen. Sie würdigt die Anwendung der Vorschriften des TKG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und nimmt zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen Stellung.

4. Die Bundesregierung misst sowohl den Tätigkeitsberichten der BNetzA als auch den Sondergutachten der Monopolkommission eine hohe Bedeutung bei. Sie erleichtern eine objektive Beurteilung der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte und geben Anregungen für die Telekommunikations- und Regulierungspolitik in Deutschland. Zudem unterstützt die Monopolkommission mit ihrer Fachexpertise die Bundesregierung bei der Entwicklung eines wettbewerbsorientierten sowie investitions- und innovationsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens. Damit trägt sie ganz wesentlich zu einer erfolgreichen digitalen Transformation der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft bei.

5. Digitalisierung und Vernetzung bieten große Potenziale und ermöglichen Synergien für unser Land und seine Menschen. Die Bundesregierung sieht es als wichtige politische Aufgabe an, Rahmenbedingungen für das Leben, Lernen, Arbeiten und Wirtschaften in der digitalen Welt zu setzen und uneingeschränkte Teilhabe am digitalen Wandel zu ermöglichen. Ziel ist es, damit einen Beitrag zu Wachstum, Innovation, Beschäftigung sowie Meinungs- und Medienvielfalt zu leisten. Voraussetzung dafür, dass diese Chancen auch genutzt werden können, sind leistungsfähige Telekommunikationsmärkte und -netze. Da nur (glasfaserbasierte) Gigabitnetze sehr hohe Übertragungsraten und geringe Latenzzeiten ermöglichen, ist deren möglichst flächendeckende Verfügbarkeit im Festnetz und Mobilfunk zwingend erforderlich für die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstandes, der Industrie sowie für leistungsfähige Bildungs-, Verkehrs- und Gesundheitssysteme.

6. Die Breitbandsituation in Deutschland ist momentan noch weitgehend bedarfsgerecht, aber nicht zukunftsfest: Während Deutschland auch im internationalen Vergleich über eine gute Ausstattung mit HFC-Infrastruktur verfügt[5], die auf absehbare Zeit gigabitfähig ausgebaut wird, besteht Nachholbedarf beim Ausbau von FttB/H-Netzen.

7. Die Bundesregierung misst vor diesem Hintergrund dem Ausbau hochleistungsfähiger digitaler Infrastrukturen höchste Priorität bei und will bis 2025 einen möglichst flächendeckenden Ausbau mit Gigabitnetzen erreichen. Bereits bis zum Ende der Legislaturperiode sollen Schulen, Gewerbegebiete, soziale Einrichtungen in der Trägerschaft der öffentlichen Hand und Krankenhäuser direkt an das Glasfasernetz angebunden sein. Mit der anstehenden Einführung des neuen Mobilfunkstandards 5G steht auch der Mobilfunk vor einem Umbruch, der angesichts der dann möglichen hohen Bandbreiten und geringen Latenzzeiten völlig neue Anwendungen ermöglichen wird. Aus Sicht der Bundesregierung sind hierfür Rahmenbedingungen erforderlich, die einen flächendeckenden Mobilfunk-Ausbau unterstützen und Deutschland zum Leitmarkt für 5G entwickeln.

8. Nur ein wettbewerbs- und innovationsfreundlicher Rahmen für die digitale Wirtschaft ermöglicht offene und funktionsfähige Märkte und damit Wachstum und Investitionen. Die Bundesregierung begrüßt es daher, dass die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten Wege aufzeigt, Rahmenbedingungen zu optimieren, um auf bestehende Herausforderungen einzugehen. Die Bedeutung, die der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (KoaV) dem Thema Digitalisierung beimisst, zeigt die hohe politische Aktualität der von der Monopolkommission behandelten Themenbereiche.

2.2 Marktentwicklung und Wettbewerb

9. Hinsichtlich der Marktentwicklung stellen Monopolkommission und Bundesnetzagentur für den Berichtszeitraum sinkende Umsätze im Gesamtmarkt für Telekommunikationsdienste fest: von 57,4 Mrd. Euro 2015 auf 56,8 Mrd. Euro 2017. Während die Umsätze der Wettbewerber der Deutschen Telekom AG in diesem

---

[5] So verfügen knapp 64 Prozent der deutschen Haushalte über einen DOCSIS 3.0-Zugang, während der EU-Durchschnitt bei 45 Prozent liegt. Mit dem bevorstehenden Einsatz des DOCSIS 3.1-Protokolls werden diese Zu-gänge zudem gigabitfähig. Auch andere Mitgliedstaaten wie etwa UK (ca. 50 Prozent), Frankreich (ca. 28 Prozent), Spanien (ca. 49 Prozent) und Italien (kein HFC-Netz) erreichen keine vergleichbare Abdeckung (Quelle: Broadband Coverage in Europe 2017 by IHS Markt and Point Topic im Auftrag der EU-Kommission).

Zeitraum weitgehend stabil waren, verbuchte die Deutsche Telekom AG einen Rückgang von 0,6 Mrd. Euro. Der Anteil der Wettbewerber am Gesamtmarkt ist damit um einen Prozentpunkt auf 57 Prozent gestiegen.

10. Wichtigste Umsatzsegmente sind herkömmliche Telekommunikationsnetze mit einem Volumen von 21,73 Mrd. Euro im Jahr 2017 (Rückgang um 2 Prozent gegenüber 2015), Kabelnetze (HFC-Netze) mit 5,4 Mrd. Euro und Mobilfunk mit 26,45 Mrd. Euro. Parallel zur Umsatzentwicklung ist auch die Zahl der Beschäftigten in der Branche gesunken: von 165.900 im Jahr 2015 sank sie auf 158.700 im ersten Quartal 2017.

11. Im Gegensatz zur Umsatzentwicklung und Mitarbeiterzahl weisen Investitionen in Sachanlagen weiterhin eine Steigerung auf. Mit Gesamtinvestitionen von 8,3 Mrd. Euro wurden 2016 etwa 0,7 Mrd. Euro mehr in Sachanalagen auf dem Telekommunikationsmarkt investiert als noch 2014. Der Zuwachs der Gesamtinvestitionen ist vor allem auf die gestiegene Investitionstätigkeit der Deutschen Telekom AG zurückzuführen: Das Unternehmen investierte mit 4,4 Mrd. Euro eine Mrd. Euro mehr als 2014. Im Gegensatz dazu nahmen die Investitionen der Wettbewerber der Deutschen Telekom AG weiter ab – sie investierten 0,3 Mrd. Euro weniger als noch 2014.

12. Die BNetzA verweist darauf, dass sich das Nutzerverhalten in den letzten Jahren stark verändert habe. Stand zum Zeitpunkt der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes die Festnetz-Sprachtelefonie im Fokus, sei der Markt heute facettenreicher. So gehe die Bedeutung der Sprachtelefonie zurück, während die Kommunikation über sogenannte „Over-The-Top“ (OTT)-dienste stark zunehme. Da breitbandige Dienste immer stärker in Anspruch genommen werden, gewinne der Internetzugang gegenüber dem reinen Telefonzugang an Bedeutung, wobei Nutzer zunehmend nicht mehr alleine festnetzbasiert, sondern auch mobil online seien.

13. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung und führt den Umsatzrückgang der Telekommunikationsbranche v.a. auf den Rückgang der Nachfrage nach bislang umsatzstarken traditionellen Dienstleistungen zurück, die zunehmend durch datenbasierte Dienste ersetzt werden (bspw. Sprachtelefonie und Kurznachrichten, d. h. SMS durch OTT-Dienste). Die fortschreitende Digitalisierung, die dazu führt, dass sich das Datenvolumen im Festnetz derzeit alle 40 Monate und in den Mobilfunknetzen sogar alle 18 Monate verdoppelt, unterstreicht allerdings das Wachstumspotenzial bei der Datenübertragung.[6] Die steigenden Investitionen der Telekommunikationsunternehmen insbesondere in den Glasfaserausbau deuten darauf hin, dass die Zukunftserwartungen der Branche insgesamt optimistisch gesehen werden können.

2.2.1 Festnetzmärkte

14. Bundesnetzagentur und Monopolkommission weisen auf die gestiegene Anzahl der vermarkteten Breitbandanschlüsse hin. Alleine von Ende 2015 bis zum Ende des 2. Quartals 2017 sei die Anzahl von 30,7 Mio. auf 32,5 Mio. gestiegen; der Anteil der Deutschen Telekom AG an diesen Anschlüssen ging im gleichen Zeitraum von 41,2 Prozent auf 40,1 Prozent zurück.

15. Bei der Breitbandnutzung über Festnetzanschlüsse schneidet Deutschland im internationalen Vergleich gut ab: die Nutzungsrate liegt hierzulande nach Angaben der OECD (Stand: Ende 2017) mit 40 Anschlüssen pro 100 Einwohnern deutlich über den entsprechenden Werten in Japan (31) oder den Vereinigten Staaten von Amerika (34).[7]

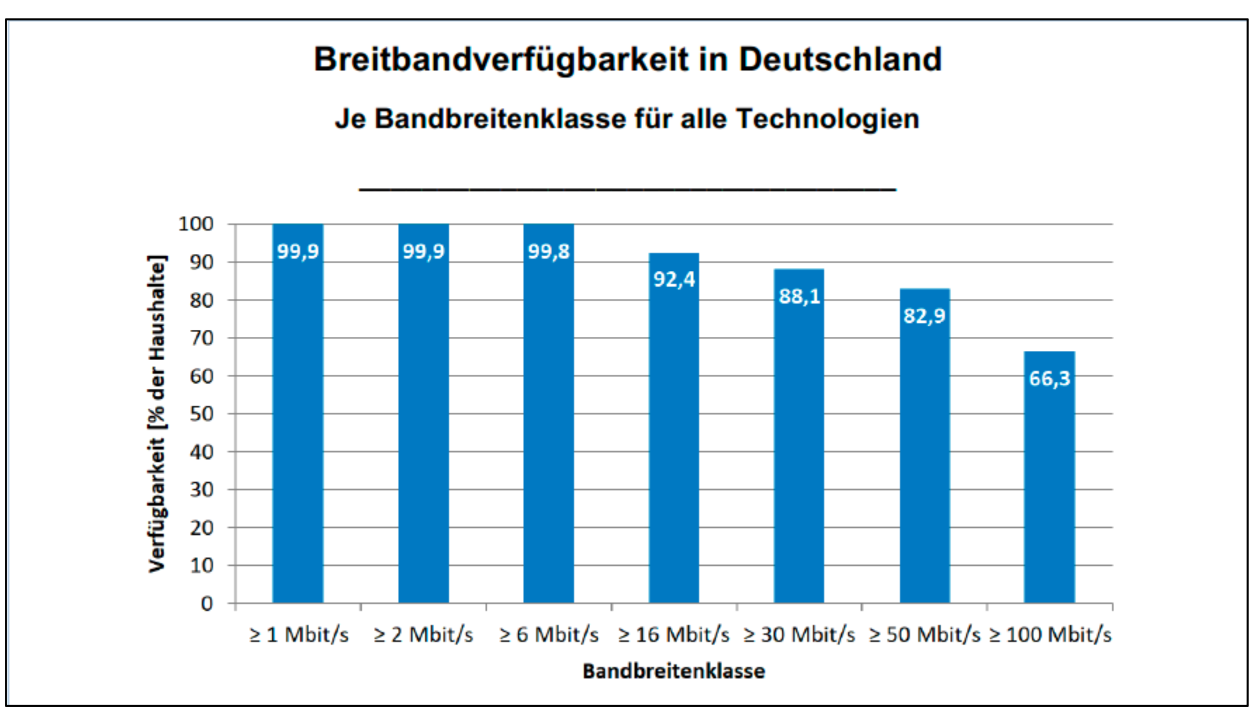
16. Von den vermarkteten Anschlüssen zu unterscheiden ist der Versorgungsgrad bei Breitbandanschlüssen. Hier standen bis Ende 2016 75,5 Prozent der Haushalte Geschwindigkeiten von mehr als 50 Mbit/s zur Verfügung. Zwischenzeitlich hat sich dieser Wert weiter deutlich erhöht, dies wird aus dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Breitbandatlas deutlich. Nach Angaben aus dem Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2018 kommt die Breitbandentwicklung in Deutschland weiter voran. „Stand Mitte 2018 verfügen ca. 88 Prozent der Haushalte in Deutschland über Breitbandanschlüsse mit Bandbreiten von mindestens 30 Mbit/s. Die Zahl der verfügbaren Anschlüsse mit Mindestbandbreiten von 50 Mbit/s hat sich ebenfalls weiter erhöht auf ca. 83 Prozent. Die aktuelle Ausgabe des Berichts zum Breitbandatlas fasst diese und weitere wichtige Kennzahlen zur Breitbandverfügbarkeit in Deutschland zusammen. Erstmalig werden auch Kennzahlen zur Verfügbarkeit von Breitbandanschlüssen mit einer Mindestbandbreite von 100 Mbit/s präsentiert.“[8]

---

6 Siehe hierzu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Weißbuch digitale Plattformen –Digitale Ordnungspolitik für Wachstum, Innovation, Wettbewerb und Teilhabe, S. 18

7 http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/.

8 Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2018 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.



© TÜV Rheinland/ BMVI 2018; Zahlen aus dem Bericht zum Breitbandatlas, Stand Mitte 2018

17. Signifikante Unterschiede zwischen den verfügbaren Bandbreiten zeigen sich bisher noch hinsichtlich der Siedlungsstruktur. Während in städtischen Bereichen Ende 2016 bereits 89,5 Prozent der Haushalte Geschwindigkeiten von mehr als 50 Mbit/s zur Verfügung standen, waren es in ländlichen Regionen nur 33,8 Prozent. Diese Zahlen haben sich bis Mitte 2018 auf 93,5 Prozent respektive 50,5 Prozent erhöht. Absolut gesehen gibt es in halbstädtischen Gebieten den größten Nachholbedarf, gefolgt von ländlichen Regionen und Stadtlagen.

Breitbandverfügbarkeiten

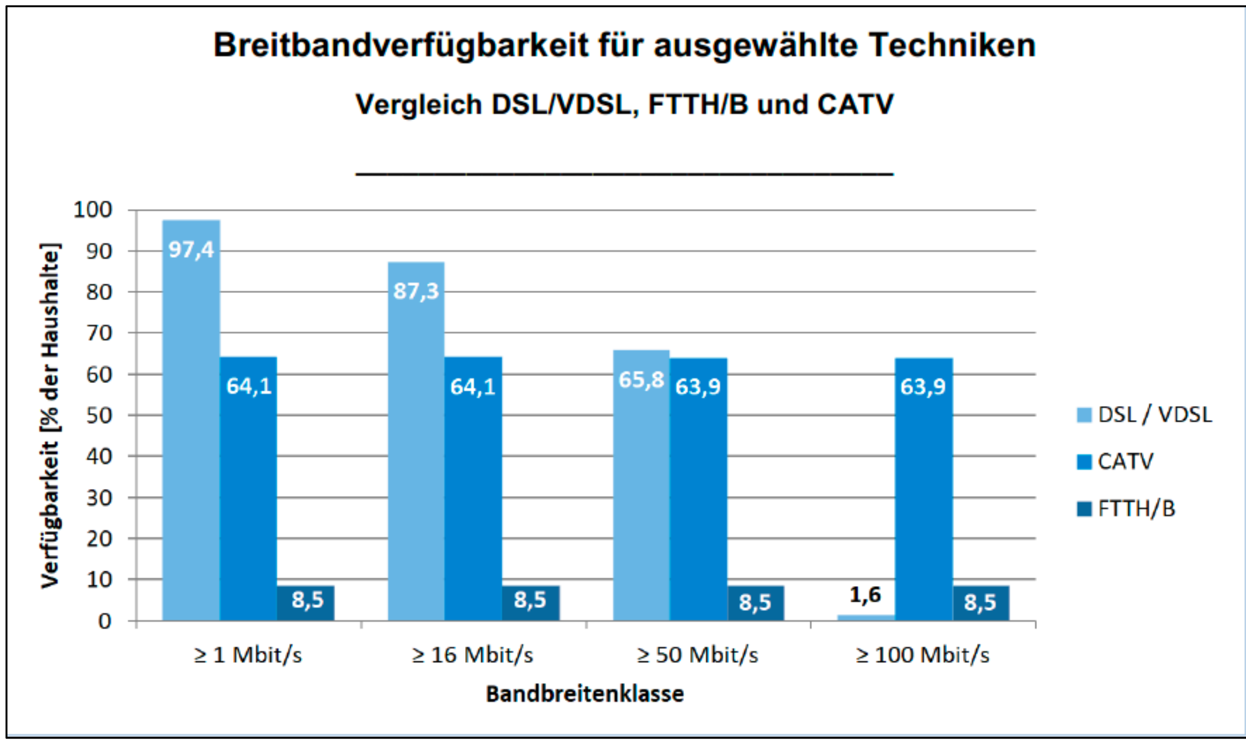
Prägung	**≥ 1 Mbit/s**	**≥ 2 Mbit/s**	**≥ 6 Mbit/s**	**≥ 16 Mbit/s**	**≥ 30 Mbit/s**	**≥ 50 Mbit/s**	**≥ 100 Mbit/s**
städtisch	100,0	100,0	99,9	98,3	95,7	93,5	83,2
halbstädtisch	99,9	99,8	99,3	89,0	83,2	76,0	53,6
ländlich	99,2	98,9	97,3	73,1	64,3	50,5	19,4

© TÜV Rheinland/ BMVI 2018; Zahlen aus dem Bericht zum Breitbandatlas, Stand Mitte 2018, S. 8.

18. Während ca. 2/3 aller Haushalte in Deutschland an einer ultraschnellen Breitbandversorgung (mindestens 100 Mbit/s) mittels DOCSIS 3.0- und FttB/H-Netzen angebunden sind, besteht bei der Versorgung mit Gigabit-Netzen noch Nachholbedarf. So liegt Deutschland bei den zukunftsfesten FttB/H-Netzen mit einem Anteil von 2,1 Prozent an den vermarkteten Festnetzanschlüssen weit unter dem EU-Durchschnitt von 12,9 Prozent (Stand Mitte 2017).[9] Zwar werden mit der Implementierung des DOCSIS 3.1.-Protokolls auch die kabelbasierten Breitbandanschlüsse in Zukunft gigabitfähig sein, angesichts deren Footprint, der geringen Leerrohrkapazität und den limitierten Baukapazitäten sieht es die Bundesregierung jedoch als erforderlich an, den Gigabit-Netzausausbau weiterhin mit Nachdruck zu verfolgen.

[9] Siehe hierzu den auf Deutschland bezogenen Teil des von der Europäischen Kommission veröffentlichen Digital Economy and Society Index (DESI): https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany

19. Einen Überblick über die Breitbandverfügbarkeit für ausgewählte Techniken gibt die Grafik aus dem Bericht zum Breitbandatlas (s. u.).



© TÜV Rheinland/ BMVI 2018; Zahlen aus dem Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2018, S. 7.

2.2.2 Mobilfunkmärkte

20. Die Umsatzentwicklung im Bereich Mobilfunk war in den Jahren 2016 und 2017 leicht rückläufig und betrug im Jahr 2017 26,45 Mrd. Euro (zum Vergleich 2015: 26,96 Mrd. Euro). Auffallend ist dabei ein deutlicher Anstieg des übertragenen Datenvolumens (2015: 575 Mio. GB; 2017: 1.470 Mio. GB), während die Wachstumsraten der Mobiltelefonie nur noch sehr gering sind und die Nutzung des Kurznachrichtendienstes (SMS) deutlich rückläufig ist. Nach Einschätzung der Monopolkommission ist dies Ausdruck eines zunehmenden Wettbewerbs durch OTT-Anbieter in den Bereichen Sprach- und Kurznachrichtendienste.

21. Die Monopolkommission verweist darauf, dass nach der Fusion von Telefónica und E-Plus der deutsche Mobilfunkmarkt von drei Netzbetreibern mit ähnlichen Ressourcenausstattungen dominiert wird, die 80 Prozent der Umsatzerlöse im Mobilfunk erzielen. Aus Sicht der Monopolkommission wird der Eindruck eines eher niedrigen Wettbewerbsniveaus im Mobilfunkmarkt durch im europäischen Vergleich hohe Preise für die mobile Datennutzung gestärkt. Die Monopolkommission führt die deutlichen Unterschiede im Preis-Leistungsverhältnis auf europäischen Mobilfunkmärkten zum einen auf unterschiedliche Rahmenbedingungen (Lohnniveau, Bauvorschriften, topografische Unterschiede u. a.), aber auch auf die unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnisse zurück. So zeige der europäische Vergleich auch, dass in Mobilfunkmärkten mit drei statt vier Netzbetreibern deutlich geringere Datenvolumen angeboten werden.

22. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass Unterschiede hinsichtlich der mobilen Datennutzung in einzelnen Ländern verschiedene Ursachen haben können. So dürfte der Grund für die höheren Preise in Deutschland auch im Nutzungsverhalten liegen, das sich von dem anderer EU-Staaten unterscheidet. Während Deutschland seit vielen Jahren über ein (an heutigen Bedarfen gemessen) leistungsfähiges, bundesweit ausgebautes Festnetz verfügt und eine hohe Breitbandnutzung im Festnetz aufweist, kommt dem Mobilfunk u. a. in Ländern ohne ein solches leistungsfähiges Festnetz eine weitaus größere Bedeutung zu.

23. Bei der mobilen Breitbandnutzung rangiert Deutschland aktuell (Stand Ende 2017) im OECD-Vergleich auf Rang 27; die Nutzungsrate (Mobilfunk-Breitbandverträge pro 100 Einwohner) liegt mit rd. 80 Prozent dabei deutlich hinter der führender Länder (Japan 163 Prozent, Finnland 154 Prozent, USA 132 Prozent).[10] Vor diesem Hintergrund muss aus Sicht der Bundesregierung die Leistungsfähigkeit des deutschen Mobilfunkmarktes gesteigert werden, soll das Ziel des KoaV erreicht werden, Deutschland bis 2025 zum Leitmarkt für die nächste Mobilfunkgeneration 5G zu machen.

Frequenzvergabeverfahren

24. Die Bundesregierung misst einer hochwertigen, verlässlichen und lückenlosen Mobilfunkversorgung insbesondere auch im ländlichen Raum eine große Bedeutung bei. Hierdurch werden erhebliche Innovations- und Wachstumsprozesse in allen Bereichen der deutschen Wirtschaft geschaffen.

25. Vor diesem Hintergrund kommt dem aktuellen Frequenzvergabeverfahren im 2- und im 3,6-GHz-Bereich eine große Bedeutung zu. Konkret schlägt die Monopolkommission hierzu vor:

- die Frequenzvergabe an die Verpflichtung zu knüpfen, Anbietern ohne eigenes Mobilfunknetz Vorleistungsprodukte zu diskriminierungsfreien Bedingungen anzubieten;
- den Fälligkeitszeitpunkt der Zahlungen an die tatsächliche Verfügbarkeit der Frequenzen anzupassen;
- bei der Verfolgung des Ziels einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit mobilen Breitbandzugängen eine unnötige Duplizierung von Infrastrukturen in schwer erschließbaren Gebieten zu vermeiden, indem entweder auf hohe Versorgungsauflagen zugunsten staatlicher Förderung verzichtet wird, oder hohe Versorgungsauflagen auf ausgewählte Frequenzblöcke beschränkt werden.

26. Die Bundesregierung weist auf die weiten Einschätzungs- und Entscheidungsspielräume der Bundesnetzagentur im Hinblick auf die angesprochenen Frequenzentscheidungen sowie auf die im Verfahren vorgesehenen Diskussions- und Konsultationsprozesse hin. Die von der Monopolkommission adressierten Aspekte wurden ausführlich erörtert. Die Bundesnetzagentur hat sich sehr intensiv mit möglichen Auflagen für die Mobilfunknetzbetreiber auseinandergesetzt. Hierzu gehört die Prüfung von Diensteanbieterverpflichtungen ebenso wie die möglicher Roamingauflagen. Die Behörde stellt in ihrer Entscheidung vom 26. November 2018 ausdrücklich fest, dass Diensteanbieter mit ihren Mobilfunkangeboten seit Beginn der Liberalisierung Anfang der 1990er-Jahre einen Beitrag zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Förderung der Verbraucherinteressen leisten. Die Präsidentenkammer sieht daher Handlungsbedarf, den Wettbewerb auf der Dienste-Ebene zu erhalten und zu fördern. Für die Zuteilungsinhaber wurde ein Verhandlungsgebot definiert. Daraus folgt für die Bundesnetzagentur die Befugnis, in Fällen von Verstößen hiergegen zum Schutz des Wettbewerbs einzugreifen, also eine „Schiedsrichterrolle“ auszuüben.[11]

27. Auch mit den Zahlungsmodalitäten hat sich die Bundesnetzagentur in ihrer Entscheidung sehr ausführlich auseinandergesetzt. So sieht die Bundesnetzagentur bei unmittelbarer Zahlungsverpflichtung einen hohen wirtschaftlichen Anreiz seitens des Zuteilungsinhabers, die technischen Voraussetzungen für eine rasche Frequenznutzung zu schaffen. Dem Petitum der Monopolkommission wurde insoweit Rechnung getragen, als nun vorgesehen ist, dass „für Frequenzblöcke im Bereich 2 GHz mit einer Verfügbarkeit ab dem Jahr 2026 die Zahlung der Zuschlagspreise spätestens bis 30. Juni 2024 zu erfolgen [hat]. Hierdurch liegt der Zahlungszeitpunkt für diese Frequenzen eineinhalb Jahre vor Verfügbarkeit. Dies entspricht im Wesentlichen dem Zeitraum zwischen Fälligkeit und Verfügbarkeit, der auch für die übrigen ab dem Jahr 2021 verfügbaren 2-GHz-Frequenzblöcke gilt.“[12] Darüber hinaus besteht über die Vereinbarungen aus dem Mobilfunkgipfel 2018 für alle Betreiber die Möglichkeit, nach Abschluss der Frequenzauktion zu den Zahlungsbedingungen der Auktionserlöse mit der Bundesregierung eine weitergehende Vereinbarung über den Zahlungsbeginn und gestaffelte Zahlungszeitpunkte abzuschließen. Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, bei den Betreibern durch eine Reduzierung der Finanzierungskosten zusätzlichen finanziellen Spielraum für den Netzausbau zu generieren.

---

[10] http://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics-update.htm

[11] Entscheidung der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 26. November 2018 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen (Vergaberegeln) und über die Festlegungen und Regelungen für die Durchführung des Verfahrens (Auktionsregeln) zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten; s. Begründung RdNr. 489ff.

[12] S. ebenda, RdNr. 826 ff.

28. Die Bundesnetzagentur hat in ihrer Entscheidung auch darauf geachtet, dass spezifische Frequenzbedarfe der Anwendersektoren (z. B. der automatisierenden Industrie) gedeckt werden können und hat 100 MHz des zu vergebenden Spektrums für lokale und gegebenenfalls regionale Frequenzzuteilungen reserviert. Dies eröffnet aus Sicht der Bundesregierung bundesweit Innovationspotenziale in allen wichtigen Anwendungssektoren (z. B. Industrie 4.0, Landwirtschaft, Forschung etc.). Anders als die Monopolkommission hält die Bundesregierung ambitionierte Versorgungsauflagen für erforderlich, um die im KoaV geforderte flächendeckende Versorgung zu erreichen. Diese müssen für die Zuteilungsnehmer jedoch insgesamt angemessen realisierbar und verhältnismäßig sein.

29. Nach Auswertung der Stellungnahmen im Konsultationsverfahren hat die BNetzA die Versorgungsauflagen für die anstehende Frequenzvergabe gegenüber dem Konsultationsentwurf erweitert. Die Versorgungsauflagen sehen eine Versorgung von Haushalten, Bundesautobahnen, Bundesstraßen und fahrgaststarken Schienenwegen sowie zusätzlich sukzessive den Ausbau aller Landes- und Staatsstraßen, aller übrigen Schienenwege sowie des Kernnetzes der Wasserstraßen im Binnenbereich und der Seehäfen vor. Weiterhin werden für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen Latenzvorgaben gemacht.[13]

30. Die Versorgungsauflagen bezüglich der Verkehrswege (Bundes-, Landes- und Staatsstraßen sowie Wasser- und Schienenwege) wurden mit Blick auf Aspekte der rechtlichen Verhältnismäßigkeit der Auflagen so ausgestattet, dass teilweise die Versorgung anderer Mobilfunknetzbetreiber angerechnet wird. Die Anrechnung einer Versorgung durch andere Mobilfunknetzbetreiber sowie die erweiterten Kooperationsmöglichkeiten ermöglichen es aus Sicht der Bundesnetzagentur, dass nicht jeder Netzbetreiber sämtliche Auflagen allein durch den physischen Ausbau seines eigenen Netzes vollständig umsetzen muss. Insbesondere die Anrechnung ermögliche es den Betreibern, sich in der Netzabdeckung und damit auch hinsichtlich der Geschäftsmodelle zu differenzieren. In Zuge von Kooperationen könnten jedoch ungenutzte Frequenzen überlassen werden und die Versorgung im Gegenzug durch Roamingvereinbarungen wettbewerbsgerecht erreicht werden.

31. Die Bundesregierung unterstützt die Forderung der Monopolkommission, die Umsetzung von Ausbauverpflichtungen in schlecht erschließbaren Gebieten möglichst effizient zu gestalten. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur greift die Forderung an verschiedenen Stellen konstruktiv auf. Aus Sicht der Bundesregierung sollten zukünftig insbesondere die Potenziale von Kooperationen beim Netzausbau und bei der Netznutzung im Zusammenspiel mit Versorgungsauflagen noch besser ausgeschöpft werden. Der neue europäische Rechtsrahmen bietet hierfür entsprechende Ansatzpunkte.

Wettbewerbsdruck durch OTT-Anbieter

32. Die Monopolkommission weist in ihrem Sondergutachten auf den wachsenden Wettbewerbsdruck durch OTT-Anbieter insbesondere im Mobilfunkmarkt hin. Umsätze bei Sprachtelefonie und SMS stünden zunehmend durch OTT-Anbieter unter Druck, die ihre Einnahmen durch andere Geschäftsmodelle (Werbeeinnahmen, Verarbeitung und Vermarktung von Daten) erzielen und daher nicht auf klassische Umsatzerlöse angewiesen seien. Ferner weist die Monopolkommission darauf hin, dass trotz dieser Wettbewerbssituation in den genannten Teilbereichen zunehmend Kooperationen zwischen Telekommunikationsunternehmen und OTT-Anbietern festzustellen seien. So erzielten Telekommunikationsunternehmen zunehmend Umsätze mit Datenübertragung und datenbasierten OTT-Diensten.

33. Grundsätzlich hält die Bundesregierung den Wettbewerb zwischen neuen und traditionellen Diensten für einen wichtigen Bestandteil marktwirtschaftlicher Prozesse. Allerdings ist sicherzustellen, dass Wettbewerbsvorteile nicht auf rechtliche Ungleichbehandlung von Marktakteuren zurückzuführen sind, für die es keine sachliche Rechtfertigung gibt. Daher sollen etwa Messenger-Dienste und andere OTT-Dienste den gleichen Regeln bei Kundenschutz, Datenschutz und Sicherheit unterliegen wie die klassischen Telekommunikationsdienste, mit denen sie auf einem Markt konkurrieren. Die Behörden müssen z. B. auch von OTT-Anbietern Auskünfte verlangen können, die für die Einhaltung gesetzlicher Pflichten notwendig sind. Auf diese Weise können im Bereich der Telekommunikationsregulierung fundierte Zahlen von diesen OTT-Kommunikationsdiensteanbietern erhoben und kann der Einfluss ihrer Dienste auf die Märkte in Marktanalyseverfahren berücksichtigt werden.

34. Einen wichtigen Schritt, dieses Thema zu adressieren, liefert der neue EU-Kodex, der mit interpersonellen Kommunikationsdiensten eine neue Kategorie von Kommunikationsdiensten schafft, unter die auch Sprachanrufe, E-Mails, Mitteilungsdienste oder Gruppen-Chats fallen.

---

[13] Ebenda, RdNr. 239

2.3 Universaldienst

35. Die BNetzA hat gemäß § 121 Absatz 1 Satz 2 TKG auch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob sich eine Änderung der Festlegung empfiehlt, welche Telekommunikationsdienste als Universaldienstleistungen gemäß § 78 TKG gelten.

36. Universaldienstleistungen sind nach § 78 Absatz 1 TKG als ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit definiert, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen. Die Erbringung dieser Dienstleistungen muss für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden sein.

37. Insgesamt sind sechs Telekommunikationsdienste als Universaldienstleistungen festgelegt. Hierzu gehören der Anschluss an ein öffentliches Telekommunikationsnetz, der Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsdiensten, die Verfügbarkeit mindestens eines gedruckten öffentlichen Teilnehmerverzeichnisses, die Verfügbarkeit eines umfassenden, öffentlichen Auskunftsdienstes, die flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Münz- und Kartentelefone und die Möglichkeit, von diesen öffentlichen Telefonen Notrufe durchzuführen.

38. Wie bereits in der Vergangenheit, hat die BNetzA erneut geprüft, ob Breitbandanschlüsse in den Universaldienst aufgenommen werden sollten. Aus Sicht der BNetzA empfahl es sich im Berichtszeitraum weiterhin nicht, Breitbandanschlüsse dem Universaldienst zuzuordnen. 99,0 Prozent der Haushalte stehen Bandbreiten von mehr als 6 Mbit/s zur Verfügung. Darüber hinaus sorgen satellitengestützte Breitbanddienste europaweit für eine 100-prozentige Flächenabdeckung.

39. Die BNetzA hält es jedoch für fraglich, inwieweit die Verfügbarkeit eines öffentlichen Teilnehmerverzeichnisses und die eines öffentlichen Telefonauskunftsdienstes noch als für die Grundversorgung der Öffentlichkeit unabdingbar angesehen werden können. Die BNetzA empfiehlt hier eine Anpassung des Universaldienstumfangs. Diese Empfehlung deckt sich auch mit dem neuen Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.

40. Die Bundesregierung wird im Zuge der Umsetzung des europäischen Kodex die nationalen Regelungen zum Universaldienst neu bewerten und auf Anpassungsbedarf überprüfen. Unabhängig hiervon strebt die Bundesregierung, wie im KoaV vereinbart, mit einem Bündel an Maßnahmen den flächendeckenden Zugang zum schnellen Internet für alle Bürgerinnen und Bürger an. Dazu wird ein rechtlich abgesicherter Anspruch zum 1. Januar 2025 geschaffen, der bis zur Mitte der Legislaturperiode ausgestaltet werden soll.

2.4 Regulatorische Weichenstellungen insbesondere für den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze

2.4.1 Flexibilisierung der Zugangs- und Entgeltregulierung/ kooperative Ausbauansätze

41. Der rasche Ausbau von Gigabitnetzen ist aus Sicht der Bundesregierung entscheidend für die erfolgreiche digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Sowohl der neue Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation als auch der KoaV berücksichtigen dies und enthalten u. a. (de-) regulatorische Ansätze für den Ausbau neuer gigabitfähiger Hochleistungsnetze. Der Ausbau solcher Netze soll angereizt werden, ohne langfristig die Entwicklung eines tragfähigen Wettbewerbs zu behindern.

42. Die Monopolkommission führt den bislang vergleichsweise niedrigen Ausbaustand bei Glasfaseranschlüssen (FttB/FttH) auf hohe Ausbaukosten in Verbindung mit einer noch schwach ausgeprägten Nachfrage zurück. Sie belegt dies damit, dass für den flächendeckenden Ausbau mit Glasfaseranschlüssen Investitionen in einem hohen zweistelligen Milliardenbereich erforderlich seien und dass Ende 2016 nur ein Viertel der Haushalte, die mit FttH- und FttB-Anschlüssen erschlossen sind, diese auch tatsächlich nutzen.

43. Grundsätzlich hält es die Monopolkommission aber auch für sinnvoll, die Regulierung den besonderen Marktbedingungen des Glasfasernetzausbaus anzupassen und entsprechend weiterzuentwickeln. Sofern die Regulierungsbedürftigkeit von Glasfasermärkten im Zuge einer Marktanalyse festgestellt werde, könnte auf der Instrumentenebene durch eine „Flexibilisierung der Zugangs- und Entgeltregulierung“ die „Rentabilität riskanter Investitionen verbessert“ und „ zusätzliche Ausbauanreize geschaffen“ werden. Eine Möglichkeit sieht die Monopolkommission darin, die Regulierung der Zugangsentgelte „nicht länger kostenbasiert zu ermitteln, sondern nach dem sog. Nachbildbarkeitsansatz“ (RdNr. 132).

44. Die Monopolkommission greift damit eine Diskussion auf, die zuvor schon von der Bundesnetzagentur geführt und auch im neuen EU-Kodex adressiert worden ist.

45. Wer in neue Glasfasernetze investiert, sollte aus Sicht der Bundesregierung nicht ebenso reguliert werden wie die Eigentümer der ehemals öffentlich finanzierten alten Kupfertechnologie; denn wer in neue FttB/H-Netze investiert, geht Risiken ein und braucht eine gewisse Rechtssicherheit sowie ein Geschäftsmodell, das die erheblichen Investitionen rechtfertigt.

46. Im KoaV wurde hierzu festgestellt, dass die Bundesregierung neue Anreize für den privatwirtschaftlichen Glasfaserausbau schaffen will. Um diesen Ausbau zu erleichtern, wird die Bundesregierung statt einer detaillierten Ex-ante-Regulierung wie bisher im Kupfernetz auf ein Modell des diskriminierungsfreien Zugangs (im Sinne des Open-Access) setzen.

47. Mit diesem Ansatz sollen laut KoaV insbesondere kooperative Ausbauansätze vorangetrieben werden, das Modell erscheint allerdings auch generell geeignet, etwa für den Fall, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen alleine ausbaut. Auch in diesem Fall erscheint ein Verzicht auf Ex-ante-Regulierung mit strikter Kostenorientierung vertretbar, wenn Dritte tatsächlich fairen, diskriminierungsfreien Zugang erhalten; Eingriffsmöglichkeiten auf Grundlage der sektorspezifischen oder allgemeinen Wettbewerbsaufsicht bleiben hiervon unberührt.

48. Hinsichtlich der Kooperation von verschiedenen Unternehmen beim Ausbau von Glasfasernetzen erkennt die Monopolkommission den Vorteil, dass hierdurch grundsätzlich Investitionskosten und Risiken geteilt werden können. Darüber hinaus könnten die Ausbaukosten schneller amortisiert werden für den Fall, dass es gelingt, durch die Kooperation mehr Endkunden zu gewinnen als ohne Kooperation. Andererseits sieht die Monopolkommission auch eine potenziell wettbewerbsbeschränkende Wirkung von Kooperationen, da diese kollusives Verhalten zwischen den Wettbewerbern begünstigen und gemeinsame Infrastrukturnutzungen letztlich den Infrastrukturwettbewerb beeinträchtigen könne.

49. Deutlich kritischer beurteilt die Monopolkommission Kooperationen unter Beteiligung der Deutschen Telekom AG und verweist dabei auch auf die Einschätzung des Bundeskartellamtes. Sie sieht die Gefahr, dass sich marktmächtige Unternehmen dadurch von der Regulierung befreien und so letztlich Wettbewerbsbeschränkungen herbeiführen könnten. Darüber hinaus könnten nach Auffassung der Monopolkommission Kooperationen auch genutzt werden, um bestimmte Wettbewerber (z. B. eher diensteorientierte Anbieter) gegenüber anderen Konkurrenten (z.B. solchen mit eigener Infrastruktur) zu bevorzugen. Damit es im Rahmen von Kooperationen nicht zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs komme, sei daher darauf zu achten, dass Dritten ein Zugang zu der gemeinsam errichteten Infrastruktur gewährt werde und sich die Kooperationspartner nicht über die Gestaltung der Endkundenangeboten austauschen.

50. Die Monopolkommission verweist ferner darauf, dass marktbeherrschende Unternehmen nicht bereits mit dem bloßen Angebot einer Kooperation aus der Regulierung entlassen werden dürften, da sich ansonsten Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht durch das Schließen strategischer Allianzen der Regulierung zulasten des Wettbewerbs entziehen könnten.

51. Auch aus Sicht der Bundesregierung können Kooperationen unter Beteiligung marktbeherrschender Unternehmen nur dann Regulierungserleichterungen im Sinne eines Verzichts auf eine strikt kostenbasierte Ex-ante-Regulierung unter Beibehaltung einer sektorspezifischen Missbrauchskontrolle rechtfertigen, wenn ein diskriminierungsfreier Zugang gewährt wird, der gleichermaßen angemessene Risikoteilungen der Kooperationspartner und Dienstewettbewerb auf den Endkundenmärkten gewährleistet. Unkonditionierte Regulierungsfreistellungen oder Regulierungsferien sind mit diesem Modell ebenfalls nicht vereinbar. Im Übrigen erscheint es aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich nicht sinnvoll, den Ausbau des Glasfasernetzes alleine durch den Marktbeherrscher regulierungsrechtlich substanziell anders zu beurteilen als den Ausbau in einer Kooperation, an der ein marktbeherrschendes Unternehmen beteiligt ist.

52. Der Umgang mit Kooperationen zum Ausbau von Hochleistungsnetzen (Ko-Investitionen, kommerzielle Zugangsvereinbarungen) war auch Gegenstand der Verhandlungen zum Europäischen Kodex für Elektronische Kommunikation (s. u., Kap. 2.4.2). Dabei konnte eine Einigung darüber erzielt werden, dass auf eine Ex-ante-Regulierung neuer Hochleistungsnetze unter gewissen Voraussetzungen verzichtet werden kann, wenn sich am Investitionsvorhaben neben dem marktmächtigen Unternehmen auch Dritte zu angemessenen Konditionen beteiligen.

Auch der von der Monopolkommission angesprochene Fall, dass das marktbeherrschende Unternehmen nicht bereits dann aus der Regulierung entlassen werden sollte, wenn sie ein Kooperationsangebot unterbreiten, wurde im Kodex aufgegriffen. Hierzu wurde die Voraussetzung eingeführt, dass eine Kooperationsvereinbarung („commercial agreement“) tatsächlich abgeschlossen sein muss (d. h. ein bloßes Angebot reicht nicht aus).

53. Die Monopolkommission erörtert ferner auch Regulierungserleichterungen für Unternehmen, die ein Glasfasernetz aufbauen, dabei aber auf ein eigenes Endkundengeschäft verzichten (Wholesale-Only-Geschäftsmodelle). Regulierungserleichterungen für solche Modelle sieht die Monopolkommission weniger kritisch, da angesichts der gegenwärtig noch wenig ausgeprägten Zahlungsbereitschaft der Endkunden die Gefahr missbräuchlich überhöhter Vorleistungsentgelte gering sein dürfte. Sie verweist allerdings darauf, dass es sich bei Wholesale-Only-Geschäftsmodellen allenfalls um lokale Ansätze handeln dürfte, während nationale Strukturen auf Basis derartiger Ansätze eher nicht zu erwarten sind. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission.

2.4.2 Überarbeitung des Europäischen Rechtsrahmens

54. Mitte September 2016 hatte die Europäische Kommission Vorschläge zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vorgelegt. Sie stehen im Zentrum der Digitalen Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission und wurden seit Januar 2017 mit großer Intensität im Europäischen Rat verhandelt. Mit diesem sogenannten Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Kodex), wurden wichtige Weichen für den europäischen digitalen Ordnungsrahmen in zahlreichen zentralen Themenbereichen für die nächsten Jahre gestellt. Die letzte Überarbeitung hatte 2009 stattgefunden.

55. Übergeordnetes Ziel der Kommissionsvorschläge ist es, eine europäische Gigabitgesellschaft bis 2025 zu schaffen. Flächendeckende, leistungsfähige Telekommunikationsmärkte und -infrastrukturen sind grundlegend für die Digitalisierung. Der Kodex bildet hierfür die rechtliche Grundlage. Angesichts der Verhandlungen zur Überarbeitung des europäischen Rechtsrahmens hat die Monopolkommission auf eine Reihe von Gesichtspunkten hingewiesen. Die Neufassung und Modernisierung des europäischen Rechtsrahmens wurde am 14. November 2018 im Europäischen Parlament und am 4. Dezember 2018 im Rat angenommen. Sie ist am 20. Dezember 2018 in Kraft getreten. Die Bundesregierung beabsichtigt, die beschlossenen Regelungen möglichst rasch in nationales Recht zu überführen.

Erweiterung des Anwendungsbereichs des Rechtsrahmens auf OTT-Dienste

56. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, eine überarbeitete Definition elektronischer Kommunikationsdienste einzuführen und künftig drei Kategorien zu schaffen: i) Internetzugangsdienste, ii) Dienste, die ganz oder überwiegend der Übertragung von Signalen dienen und iii) interpersonelle Kommunikationsdienste. Die neue Kategorie interpersonelle Kommunikationsdienste umfasst Dienste, die einen direkten und interaktiven interpersonellen Kommunikationsaustausch, z. B. per Sprachanruf, E-Mail, Mitteilungsdienst oder Gruppenchat zwischen einer endlichen Zahl von Nutzern ermöglichen.

57. Die Monopolkommission begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission, eine überarbeitete Definition elektronischer Kommunikationsdienste einzuführen. Diese Kategorien sind nach Auffassung der Monopolkommission geeignet, bisher bestehende definitorische Unklarheiten zu beseitigen, die zu inkonsistenter Anwendungspraxis bzw. Interpretation geführt haben. Die Monopolkommission weist aber auch darauf hin, dass einzelne Dienste mehreren Kategorien elektronischer Kommunikation angehören können und eine trennscharfe Unterteilung nicht immer möglich sein wird.

58. Die Bundesregierung hat den Vorschlag der Europäischen Kommission unterstützt; der Vorschlag wurde in den neuen Europäischen Kodex übernommen.

Zusätzliches Regulierungsziel „Konnektivität“

59. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, „Konnektivität“ neben der Förderung des Wettbewerbs, des Binnenmarktes und der Endnutzerinteressen als eigenes Regulierungsziel aufzunehmen.

60. Vor dem Hintergrund der Bedeutung eines (möglichst flächendeckenden) Ausbaus gigabitfähiger Breitbandinfrastrukturen steht die Monopolkommission Bestrebungen, „Konnektivität“ als zusätzliches Regulierungsziel zu verankern, grundsätzlich positiv gegenüber. Es solle ihr jedoch keine höhere Bedeutung zugeordnet werden als den übrigen Regulierungszielen, da insbesondere Wettbewerb für effiziente Investitionen in den Breitbandausbau sorge.

61. Die Bundesregierung hat den Vorschlag der Europäischen Kommission unterstützt; der Vorschlag wurde in den neuen Europäischen Kodex übernommen. Mit Blick auf die überragende Bedeutung hochleistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen für die digitale Transformation ist es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll und wichtig, dass Fragen des Ausbaus von Gigabitnetzen im Rahmen der Regulierungspolitik ebenso wie etwa bei der Ausgestaltung von frequenzregulatorischen Entscheidungen angemessen Berücksichtigung finden. Durch Aufnahme des Konnektivitätsziels wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

Marktanalyseverfahren nur noch im Abstand von fünf Jahren

62. Die Monopolkommission steht dem Vorschlag der Europäischen Kommission, die maximale Dauer von Regulierungsperioden von derzeit drei auf fünf Jahre zu verlängern, grundsätzlich positiv gegenüber, da er geeignet sei, die Vorhersehbarkeit regulatorischer Maßnahmen zu erhöhen. Es sei aber wichtig, dass die nationalen Regulierungsbehörden in die Lage versetzt werden, Marktanalyseverfahren zu einem früheren Zeitpunkt durchzuführen, falls geänderte Wettbewerbsbedingungen dies erforderlich machen sollten.

63. Die Bundesregierung hat den Vorschlag der Europäischen Kommission unterstützt; der Vorschlag wurde in den neuen Europäischen Kodex übernommen. In Erwägungsgrund 177 des Kodex wird hierzu klargestellt, dass es sich bei der Fünfjahresfrist um einen maximal zulässigen Zeitraum handele, der im Bedarfsfall von der Bundesnetzagentur unterschritten werden kann.

Symmetrische Zugangsregulierung nur in begrenztem Umfang

64. Die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, neben der Auferlegung von Verpflichtungen für Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht (asymmetrische Regulierung) die Zugangsregulierung in bestimmten Fällen und insbesondere in dünn besiedelten, schwer erschließbaren Gebieten auf nicht marktmächtige Anbieter (symmetrische Regulierung) auszudehnen. Die Monopolkommission wendet sich gegen solche Regulierungsverpflichtungen für nicht marktmächtige Anbieter. Hier bestehe die Gefahr, dass durch eine derartige Zugangsverpflichtung gerade solche Betreiber negativ betroffen würden, die durch den privatwirtschaftlichen Ausbau in schwer erschließbaren Gebieten ein hohes wirtschaftliches Risiko eingegangen seien.

65. Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung der Monopolkommission grundsätzlich zu. Eine symmetrische Regulierung (d.h. Regulierung auch nicht marktmächtiger Unternehmen und Wettbewerber) ist im Kodex nur in eingeschränkten, eng definierten und besonders gerechtfertigten Fällen möglich, was von der Bundesregierung begrüßt wird, da anderenfalls negative Investitionsanreize zu befürchten wären.

„Doppeleinspruchsystem“ bei Abhilfemaßnahmen

66. Die Monopolkommission spricht sich gegen die Einführung eines Doppeleinspruchsystems („Double-Lock Veto“) bei nationalen Maßnahmen der Marktregulierung aus. Nationale Maßnahmen der Marktregulierung müssten in einem solchen System nach Konsultation auf nationaler Ebene der Europäischen Kommission und dem GEREK und damit auch den übrigen nationalen Regulierungsbehörden zur Konsolidierung vorgelegt werden. Die Monopolkommission erkennt zwar an, dass durch ein Doppeleinspruchsystem die Unabhängigkeit der Regulierungsentscheidungen von politischen Einflüssen in den Mitgliedstaaten gestärkt würde, sieht aber vor allem die Gefahr, dass die ohnehin hohe Verfahrenskomplexität weiter steigen würde. Ferner käme es zu einer Verlagerung der Regulierungsverantwortlichkeit von den nationalen Regulierungsbehörden zur Europäischen Kommission bzw. GEREK. Bei der Auferlegung von Abhilfemaßnahmen sollten aber die jeweiligen Gegebenheiten der primär national ausgerichteten Telekommunikationsmärkte berücksichtigt werden.

67. Das sogenannte „Double-Lock Veto“ ist nunmehr anders als in den Vorschlägen der Europäischen Kommission lediglich in bestimmten Fällen der Zugangsregulierung vorgesehen. Aus Sicht der Bundesregierung konnte hiermit ein akzeptabler Kompromiss zu einem umstrittenen Themenbereich erzielt werden.

Harmonisierung der Frequenzvergabe

68. Aus Sicht der Europäischen Kommission hätten sich mangelnde Einheitlichkeit und fehlendes institutionelles Gefüge verzögernd auf die Vergabe von Frequenzen und damit auch die Einführung von 5G in Europa ausgewirkt. Als wichtiges Element der einheitlichen Frequenzvergabe wurde ein „Peer-Review-Verfahren“ vorgeschlagen, wonach die nationalen Regulierungsbehörden verpflichtet werden, ihre Maßnahmenentwürfe zur Frequenzvergabe der Europäischen Kommission und den anderen nationalen Regulierungsbehörden vorzule-

gen. Zudem sollte das GEREK eine Stellungnahme zu den jeweiligen Entwürfen abgeben und darin ggf. darlegen, ob ein Maßnahmenentwurf geändert werden soll. Die nationalen Regulierungsbehörden können dann zwar von den vorgeschlagenen Änderungen absehen, müssen dies aber begründen.

69. Die Monopolkommission hält ein europaweit einheitliches Vorgehen bei der Frequenzvergabe zwar für sinnvoll, allerdings solle bei einer stärkeren europäischen Harmonisierung darauf geachtet werden, dass nationale Entscheidungen zur Frequenzvergabe nicht unnötig verzögert werden. Bisher sei es in Deutschland gelungen, Frequenzen dem Markt schnell verfügbar zu machen, wodurch Deutschland eine Vorreiterrolle in Europa bei der Frequenzvergabe eingenommen habe. Vor diesem Hintergrund lehnt die Monopolkommission ein aufwändiges Peer-Review-Verfahren ab, in dem sich Deutschland mit anderen Institutionen und Mitgliedstaaten abstimmen müsste. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission und hat die Erwartung, dass die Umsetzung der diesbezüglichen Regelungen im EU-Kodex, welche den Peer-Review nunmehr auf freiwilliger Basis und als flexiblen Mechanismus auf Initiative der Mitgliedstaaten vorsehen, nicht zu unverhältnismäßigem Aufwand führt.

Reform des GEREK

70. Die Europäische Kommission hatte vorgeschlagen, das unabhängige Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) in eine dezentrale EU-Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit zu überführen, verbunden mit der Zuweisung neuer Zuständigkeiten, einschließlich bindender Entscheidungsbefugnisse im Bereich der Kodex-Richtlinie. Die Monopolkommission steht der Umwandlung des GEREK in eine europäische Agentur kritisch gegenüber. Sie befürchtet, dass dadurch die bisher ausgewogene Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Europäischer Kommission, GEREK und nationalen Regulierungsbehörden gefährdet werde. Zudem werde die Unabhängigkeit des GEREK gegenüber der Europäischen Kommission geschwächt. Der Vorschlag zum GEREK ist in den Verhandlungen auf große Kritik gestoßen – auch von Seiten der Bundesregierung. In der verabschiedeten Verordnung ist die Umstrukturierung in eine „EU-Agentur“ gestrichen und die gegenwärtig bestehende GEREK-Struktur beibehalten worden.

2.4.3 Netzneutralität

71. Einige Mobilfunkbetreiber bieten mittlerweile sog. Zero-Rating -Tarife im Mobilfunk an, die zu bestehenden Tarifen hinzugebucht werden können. In dieser Tarifform wird der Datenverbrauch bei der Nutzung bestimmter Streaming-Dienste nicht auf das inklusive Datenvolumen angerechnet. Entsprechende Dienste gibt es beispielsweise bei der Deutschen Telekom AG (StreamOn) und auch bei Vodafone (Vodafone Pass). Solche Zero-Rating-Tarife sind auf ihre Vereinbarkeit mit der Netzneutralitäts-Verordnung zu prüfen. Zuständig ist hierfür in Deutschland die Bundesnetzagentur, die bereits entsprechende Entscheidungen getroffen und Anpassungen der Angebote gefordert hat.

72. Die Monopolkommission vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass sog. Verkehrsmanagementmaßnahmen auch dazu beitragen können, Netzüberlastungen zu vermeiden, ohne die Interessen der Nutzer oder die Entwicklung des sog. „Best-Effort Internets“ zu beeinträchtigen. Sie regt deshalb an, die aus ihrer Sicht zu strengen Regeln der europäischen Netzneutralitäts-Verordnung an dieser Stelle zu lockern.

73. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Europäische Kommission bis zum 30. April 2019 die zentralen Vorschriften der Netzneutralitäts-Verordnung einer Überprüfung unterzieht und hierzu dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht erstattet, dem erforderlichenfalls geeignete Vorschläge zur Änderung dieser Verordnung beigefügt werden sollen.

74. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen eines etwaigen Konsultationsprozesses in die Debatte einbringen. Dabei gilt: Netzneutralität und diskriminierungsfreier Netzzugang sind entscheidend für das offene und freie Internet sowie für Teilhabe, Innovation und fairen Wettbewerb. Die nach europarechtlichen Vorgaben möglichen Ausnahmen vom Prinzip der Netzneutralität müssen daher begrenzt bleiben.

2.5 Förderung des Breitband- /Glasfaserausbaus

75. Ebenso wie die Bundesregierung sieht auch die Monopolkommission die Notwendigkeit, den Breitbandausbau, dort, wo Marktversagen vorliegt und private Investitionen ausbleiben, mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen und zu fördern, um das Ziel flächendeckend verfügbarer, hochleistungsfähiger Breitbandnetze zu erreichen.

76. Die Monopolkommission fordert in diesem Kontext u. a.:

- etwaige Erhöhungen der Fördermittel am tatsächlichen Bedarf und an den zur Verfügung stehenden Ressourcen für Ausbauprojekte auszurichten;
- auf die Vergabe exklusiver zeitlich begrenzter Wegerechte, sog. Konzessionen, zu verzichten sowie
- angebotsorientierte Förderung durch nachfrageorientierte Instrumente wie zeitlich befristete Gutscheine für Gigabit-Anschlüsse zu ergänzen.

77. Die Monopolkommission hat darüber hinaus Stellung bezogen zum sog. Überbauschutz, der auch im Rahmen der Debatte zum EU-Kodex intensiv erörtert worden ist.

78. Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich bei der Breitbandförderung immer um einen subsidiären Ansatz, der Marktprozesse im erforderlichen Umfang ergänzt, wenn die gesamtwirtschaftlich notwendige Breitbandversorgung nicht oder nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums über Marktprozesse zu erwarten ist. Sie greift nur dort, wo auf absehbare Zeit nachweislich die erforderlichen Gigabit-Bandbreiten nicht über den Markt bereitgestellt werden.

79. Der weit überwiegende Teil der für den Ausbau von Gigabitnetzen erforderlichen Investitionsmittel muss und wird über den Markt aufgebracht werden. Klar ist, dass Förderansätze privatwirtschaftliche Investitionen nicht verdrängen und keine Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen dürfen.

80. Die Bundesregierung wird pflichtgemäß im Rahmen der nationalen Förderverfahren, die wiederum auf europäischen Regelungen aufsetzen, darauf achten, dass Mittel effizient und nur im erforderlichen Umfang eingesetzt werden. Sie wird in diesem Kontext auch prüfen, ob und in welchem Umfang die von der Monopolkommission vorgeschlagene Förderung an der Nachfrageseite ansetzen kann oder sollte.

81. In einem nächsten Schritt wird die Bunderegierung mit der Europäischen Kommission einen Förderrahmen abstimmen, um eine Förderung auch in grauen Flecken zu ermöglichen. Dieser Schritt ist notwendig, um das 2025-Ziel zu erreichen.

Strategischer Überbau

82. Im Vorfeld von Förderverfahren wird in Markterkundungsverfahren regelmäßig geprüft, ob ein Ausbau im Fördergebiet durch Unternehmen bereits vorgesehen ist. Mitunter kommt es aber entgegen der ursprünglichen Aussagen zu einem Ausbau, insbesondere in attraktiven, dichter besiedelten Teilen des Fördergebiets („Überbau“). Die Monopolkommission hält einen solchen Überbau grundsätzlich nicht für problematisch, da das Förderprojekt bzw. die geförderte Infrastruktur keinen Schutz vor Überbau genieße. Sie hält Überbau vielmehr für ein Indiz dafür, dass der Staat eingegriffen hat, obwohl dies nicht nötig war. Problematisch sei jedoch, dass Überbau zu Änderungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Förderprojekts führen könne, wodurch der zu fördernde Ausbau in der Planungs- und Durchführungsphase scheitern könne.

83. Zum Schutz vor Überbau hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit den betroffenen TK-Unternehmen eine Vereinbarung zum „Wohlverhalten“ getroffen, die auf eine Vermeidung dieses Verhaltens zielt. Die Monopolkommission hält die getroffene Vereinbarung für eine schnelle und kurzfristige Abhilfemöglichkeit für das Problem des strategischen Überbaus. Eine stärkere Verbindlichkeit und damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten solcher Vereinbarungen lehnt sie jedoch ab. Zurzeit befindet sich das 5. TKG-ÄnderungsG in der parlamentarischen Beratung. Der Gesetzesentwurf sieht eine Regelung zur Einschränkung unzumutbarer Anträge auf Baustellenkoordinierung für geförderte Glasfaservorhaben vor, die verhindern soll, dass Wettbewerber durch strategische Mitverlegung Förderprojekten die Wirtschaftlichkeitsgrundlage entziehen, so dass auch hierdurch einem strategischen Überbau entgegengewirkt worden wäre.

84. Die Bundesregierung hat im Rahmen der Aktualisierung des Breitbandförderprogramms im Sommer 2018 eine neue Regelung zur Vermeidung strategischer Überbaumeldungen eingeführt. Eine nachträgliche Ausbaumeldung für das Fördergebiet verändert bereits als solche die wirtschaftliche Grundlage des bewilligten Förderprojekts, da die Wirtschaftlichkeitslücke des Vorhabens im Nachhinein erhöht wird. Deshalb wurde für diese Fälle auch ein nachträglicher Ausgleich der neu entstandenen Wirtschaftlichkeitslücke ermöglicht. Damit bleibt die ökonomische Grundlage des Förderprojekts gesichert.

85. Die Monopolkommission lehnt die Vergabe von exklusiven, zeitlich begrenzten Konzessionen (etwa für kommunale Betriebe unter temporärer Aussetzung des Prinzips des diskriminierungsfreien Netzzugangs) ebenfalls ab. Der temporäre Ausschluss von Wettbewerb auf der Infrastrukturebene sei unverhältnismäßig, da es andere, weniger eingriffsintensive Lösungsansätze gebe. Die Bundesregierung teilt grundsätzlich diese Einschätzung.

2.6 Privatisierung der Deutschen Telekom AG

86. Die Monopolkommission wiederholt ihre (auch schon 2013 und 2015 aufgestellte) Forderung, die direkt oder indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau gehaltenen Bundesanteile an der Deutschen Telekom AG von derzeit noch rund 31,9 Prozent zeitnah zu veräußern.

87. Dies sei geboten, um den Interessenkonflikt aufzulösen, der sich daraus ergebe, dass der Bund einerseits Anteilseigner sei und andererseits gleichzeitig die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Telekommunikationssektor vorgebe und als Regulierungsbehörde Einfluss auf das Marktgeschehen nehme.

88. In Bezug auf die Privatisierungsforderung der Monopolkommission wird darauf verwiesen, dass der Bund Möglichkeiten der weiteren Privatisierung fortlaufend prüft. Diese Prüfung berücksichtigt unter anderem die Kapitalmarktsituation, die wirtschaftliche Situation des Unternehmens sowie im Hinblick auf die Deutsche Telekom AG die spezifischen Interessen des Bundes (z. B. Beteiligung an sicherheitsrelevanter Infrastruktur).

89. Im Übrigen wird die Sorge der Monopolkommission hinsichtlich eines möglichen Interessenkonflikts zwischen Eigentümerstellung und Regulierungsfunktion nicht geteilt. Entsprechend internationaler Standards (OECD) ist die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion des Staates (Bundesministerium der Finanzen) von der Regulierungsverwaltung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesnetzagentur) klar getrennt, sind Aufgaben und Zuständigkeiten transparent formuliert und werden von den Ressorts eigenverantwortlich wahrgenommen.

3 Stellungnahme zum Bereich Post

3.1 Markt- und Wettbewerbsentwicklung

90. Der Tätigkeitsbericht der BNetzA und das Sondergutachten der Monopolkommission für den Bereich Post geben auch im Berichtszeitraum 2016/2017 wichtige Bewertungen und Hinweise zu der Entwicklung auf den Postmärkten.

91. Nach Feststellung der BNetzA haben sich die Postmärkte auch im aktuellen Berichtszeitraum über alle Bereiche hinweg positiv entwickelt (Brief, Kurier, Express, Paket, adressierte Zeitungen und Zeitschriften). In 2016 wurden Umsätze in Höhe von 31,1 Mrd. Euro erzielt mit einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 4,5 Prozent.

92. Wachstumsimpulse gab es in 2016 zum einen bei den Kurier-, Express- und Paketdienstleistungen (KEP) mit einer Umsatzsteigerung von rund 4,1 Prozent, zum anderen auch im Briefbereich mit einer Steigerung von 4,8 Prozent (von 8,8 Mrd. Euro in 2015 auf 9,3 Mrd. Euro).

93. Vor allem Wettbewerber hatten im Briefbereich steigende Umsätze und Mengen gemeldet. Der Wettbewerbsanteil erhöhte sich in 2017 leicht auf 16 Prozent (entsprechend des Jahresberichts 2017 der BNetzA). Als Grund wird die steigende Geschäftspost angeführt. Die Deutsche Post AG bleibt damit aber weiterhin deutlich markbeherrschend.

94. Nach Angaben der BNetzA sind die Sendungsmengen nach Validierung der Zahlen im Jahresbericht 2017 in 2016 mit rund 15,7 Mrd. Stück stabil zum Vorjahr. Bei der Deutschen Post AG gingen die Sendungsmengen um ca. 3 Prozent auf 12,9 Mrd. Stück zurück (2015: 13,3, Mrd. Sendungen). Bei den Wettbewerbern stieg die Zahl in 2016 auf rund 2,8 Mrd. Sendungen (2015: 2,4 Mrd. Sendungen). Die Mengensteigerung betrug bei den Wettbewerbern rund 16,4 Prozent.

95. Bei Teilleistungssendungen (Einlieferung von Sendungen bei der Deutschen Post AG durch Großversender oder Wettbewerber mit erbrachten Vorleistungen für ein vermindertes Entgelt) waren die Umsätze in 2016 stabil. Insgesamt wurden hier etwa 4,57 Mrd. Euro umgesetzt.

96. Für das Jahr 2017 hatte die BNetzA eine weitere positive Entwicklung der Postmärkte erwartet. Insbesondere der KEP-Bereich profitiert dabei vom Wachstum des Versandhandels.

97. Wie auch schon in den Vorjahren sorgte der Onlinehandel (E-Commerce) für überdurchschnittliche Wachstumsraten im KEP-Markt. Die Kurier-, Express- und Paketdienste beförderten nach Angaben der BNetzA 3 Mrd. Sendungen im Jahr 2016 und damit 6,6 Prozent mehr als im Vorjahr. Der Umsatz stieg um 4,1 Prozent auf rund 21 Mrd. Euro. 49 Prozent entfielen dabei auf den Paketmarkt, 34 Prozent auf den Expressbereich und 20 Prozent auf den Kurierbereich.

98. Die Grenzen zwischen den Segmenten verschwimmen hier immer mehr. Das veränderte Konsumverhalten und die Erwartungen unterschiedlicher, individualisierter Zustelloptionen auf der letzten Meile erschweren laut BNetzA zunehmend eine trennscharfe Abgrenzung.

99. Die BNetzA rechnet weiter mit einer positiven Entwicklung. Insbesondere im Paketmarkt entstehen viele neue Geschäftsmodelle. Die Angebote und Ideen, um Händler und Kundinnen und Kunden zufrieden zu stellen, sind sehr vielfältig. Zustellvorgänge werden optimiert und die Liefergeschwindigkeit nimmt rasant zu.

100. Auch der Briefmarkt profitiert im gewissen Umfang vom wachsenden E-Commerce. Neben herkömmlichen Briefen werden zunehmend leichte und kleinteilige Warensendungen über das Briefnetz transportiert.

101. Zudem ergibt sich nach Einschätzung der BNetzA aus den Online-Geschäften ein stärkerer Bedarf an zielgenauer, individualisierter Werbung in Papierform. Altbewährte Geschäftsmodelle müssen überprüft werden, um bei den Marktgegebenheiten mitzuhalten.

102. Die Monopolkommission stellt auch in ihrem aktuellen Sondergutachten fest, dass sich auf dem Markt für lizenzpflichtige Postdienstleistungen kein funktionsfähiger Wettbewerb entwickelt habe. Obwohl die Wettbewerber der Deutschen Post AG ihre Umsätze und Sendungsmengen in den letzten Jahren kontinuierlich steigern konnten, verfüge die Deutsche Post AG weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung auf den Briefmärkten (Marktanteil Privatkunden: 90 Prozent, Marktanteil Geschäftskunden: 70 Prozent).

103. Die Marktdominanz der Deutschen Post AG beruhe insbesondere darauf, dass sie als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost als einziger Briefdienstleister über ein flächendeckendes Zustellnetz verfüge, mit dem sie auf den Märkten für Privat- und Geschäftskunden gleichermaßen tätig sei. Da Wettbewerber für die Sicherstellung einer flächendeckenden Briefzustellung Teilleistungen der Deutschen Post AG in Anspruch

nehmen müssten, würden Abhängigkeiten und Anreize zum Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung bestehen.

104. Die Monopolkommission plädiert für eine effektivere rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen. Dabei wird die Sanktionierungsnotwendigkeit missbräuchlichen Verhaltens herausgestellt.

105. Trotz gegenwärtigen Umsatzsteigerungen und einem stabilen Sendungsvolumen im deutschen Briefmarkt weist die Monopolkommission darauf hin, dass in den nächsten Jahren gemeinhin von einem Rückgang der Sendungsmengen wegen des sich ändernden Kommunikationsverhaltens im Zuge der Digitalisierung ausgegangen wird.

106. Nach Beobachtung der Monopolkommission verläuft die sachliche Marktintegration von Brief und E-Mail-Diensten schleppend. Der Integrationsprozess in den nächsten Jahren sei abhängig von wesentlichen Entwicklungen beim Datenschutz und bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Marktentwicklungen bei elektronischen Postdienstleistungen und Hybridpost sollten durch BNetzA und BKartA weiter intensiv beobachtet werden, auch hinsichtlich der Erfassung eines etwaigen eigenen sachlich relevanten Marktes.

107. Bei den Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) herrscht nach Erkenntnis der Monopolkommission trotz Wettbewerbs zum Teil eine hohe Marktkonzentration. Im Markt für Geschäftskundenpakete bestehe ein Oligopol aus fünf Dienstleistern fort, in dem alleine die Deutsche Post AG mit einem Marktanteil von ca. 45 Prozent über eine marktbeherrschende Stellung verfüge. Bei den Expressdiensten bestehe bei den Marktanteilen eine große Diskrepanz zwischen dem führenden Unternehmen (weniger als 30 Prozent) und dessen engsten Wettbewerbern (10 Prozent). Bei den Kurierdiensten lägen polypolistische Marktstrukturen mit räumlich stark begrenzten Geschäftsgebieten vor.

108. Die Umsatz- und Sendungsvolumina der KEP-Dienste sind auch nach Feststellung der Monopolkommission in den letzten Jahren deutlich angestiegen (2015: 20 Mrd. Euro). Diese Entwicklung setze sich insbesondere wegen des Wachstums des Online-Handels weiter fort. Markt- und Wettbewerbsstrukturen könnten sich verändern durch eine zunehmende Marktintegration von Online-Handel und Paketdiensten sowie durch Robotik. Online Plattformen und Paketdienstleister würde verstärkt Vertriebs- wie auch Beförderungsleistungen selbst übernehmen. Aufgrund der unterschiedlichen Regulierung bestehe eine Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zulasten der Paketdienstleister. Online-Plattformen unterlägen – soweit sie Beförderungsleistungen in Eigenleistung erbringen – ausschließlich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht durch das BKartA, nicht jedoch der Regulierung durch die BNetzA. Es könne für die Wettbewerber der Deutschen Post AG der Anreiz gemindert werden, eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen, um einer Regulierung zu entgehen.

109. Die Monopolkommission weist auf ein stark ansteigendes Sendungsmengenaufkommen von Paketen in Ballungsräumen und ein sinkendes Aufkommen in den ländlichen Gebieten durch die demographische Entwicklung und die Urbanisierung hin. Folgen seien ein zunehmendes Verkehrsaufkommen in den Innenstädten und steigende Zustellkosten für die Postdienstleister. Kooperationen von Postdienstleistern auf der letzten Meile und von Gewerbetreibenden bei der Bereitstellung von anbieterneutralen Annahme- und Abholstationen werden als prinzipiell sinnvoll erachtet.

110. Deutschland verfügt aus Sicht der Bundesregierung über einen insgesamt gut funktionierenden und leistungsstarken Postmarkt. Der Universaldienst wird bisher insgesamt zufriedenstellend erbracht. Zuletzt wurden regional begrenzt Qualitätsprobleme bei der Deutschen Post AG deutlich, die die Bundesnetzagentur gegenüber dem Unternehmen adressiert hat.

111. Die Verbraucherpreise sind im europäischen Vergleich eher moderat. [Standardbrief 0,70 Euro, Durchschnitt EU: 0,88 Euro; Standardpaket bis 2 Kg: 4,39 Euro; EU: 3 bis 11 Euro]. Die Wettbewerbsintensität im Paketmarkt ist hoch und auch im Briefmarkt hat sich der Wettbewerb nach Wegfall des Briefmonopols 2008 besser entwickelt als in vergleichbaren Ländern der EU [Wettbewerbsanteil Brief: 16 Prozent; UK: 2,3 Prozent, FRA: 3 Prozent, SWE: 7 Prozent, NL:20 Prozent].

112. Der bisherige Postrechtsrahmen ist zu Monopolzeiten entwickelt worden und noch stark auf die bisherigen Marktstrukturen und Produktkategorien des Postwesens ausgerichtet. Der Briefmarkt – über den der Universaldienst letztlich finanziert wird – verliert perspektivisch an Bedeutung, während das Paketsendungsvolumen mit hohen Wachstumsraten steigt. Durch die hohe Marktdynamik verschwimmen zudem Marktgrenzen und bisherige Produktkategorien (Brief/Paket/hybride Produkte).

113. Die Digitalisierung verändert sowohl Angebot und Nachfrage nach Postdienstleistungen als auch Wertschöpfungsstrukturen und erleichtert dezentrale Produktions- und Arbeitsprozesse in Postmärkten und der übrigen Wirtschaft. Die damit verbundenen Wachstumspotenziale für Wirtschaft und Verbraucher müssen nach

Auffassung der Bundesregierung bundesweit nutzbar gemacht werden; dafür sind neben erstklassigen Breitbandnetzen leistungsstarke Brief, Kurier- und Paketmärkte erforderlich. Zu prüfen ist, ob die Unternehmen auch perspektivisch in der Lage sind, die erheblichen Wachstumsraten im Paketbereich adäquat zu bewältigen.

114. Mit Blick auf deutliche Strukturveränderungen in den Postmärkten muss der aktuelle Rechtsrahmen aus Sicht der Bundesregierung überprüft und weiterentwickelt werden, nicht zuletzt um eine erfolgreiche digitale Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu gewährleisten.[14]

3.2 Reformbedürftigkeit des Rechts- und Regulierungsrahmens

115. Im Rahmen der Diskussion um den Rechts- und Regulierungsrahmen spricht sich die Monopolkommission gegen eine Rückführung der Ex ante-Regulierung bei den gegenwärtigen Markt- und Wettbewerbsverhältnissen aus. Dieses würde den zentralen Zielen der Regulierung – Wahrung der Kundeninteressen, Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, Erschwinglichkeit der Preise – entgegenstehen.

116. Zweck der Einführung der Ex-ante-Regulierung sei ursprünglich der Schutz der Kunden – Privatpersonen und Kleinversender – vor Preishöhenmissbrauch gewesen. Die Deutsche Post AG verfüge aber weiterhin über eine Quasi-Monopolstellung. Auch zukünftig sei wegen E-Substitution sinkenden Einlieferungsmengen und im Vergleich zum Geschäftskundenbereich höheren Kosten der postalischen Infrastruktur im Privatkundensektor nicht mit Wettbewerb zu rechnen.

117. Mit einer Aufhebung der Ex ante-Regulierung würde für die Deutsche Post AG der Anreiz steigen, von den weniger preissensibilisierten Privatkunden hohe Preise zu verlangen. Um Anreize zum Preishöhenmissbrauch zu mindern, wäre nach Auffassung der Monopolkommission eine substanzielle Verbesserung der Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur notwendig. Diese Intensivierung würde jedoch zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen.

118. Bei der Zugangsregulierung zu Postfachanlagen und der Bereitstellung von Informationen über Adressänderungen regt die Monopolkommission eine Vorgabe für wesentliche Verfahrensregeln an, um einen nichtpreisbezogenen Behinderungsmissbrauch zu vermeiden. Verträge sollten hier nicht mehr innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorgelegt werden müssen.

119. Großkunden- und Teilleistungsentgelte müssen nach Auffassung der Monopolkommission wirksamer beaufsichtigt werden. Denn Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Post AG habe es in den letzten Jahren fast ausnahmslos in dem Segment Geschäftskundenbriefe gegeben. Individuell ausgehandelte Verträge zwischen der Deutschen Post AG und Großkunden i. S. d. § 19 Satz 2 PostG sollten analog zu § 38 Absatz 1 Satz 3 TKG einer Vorlagepflicht unterliegen, d. h. der BNetzA unmittelbar nach Vertragsabschluss zur Kenntnis gegeben werden.

120. Verträge über Teilleistungsentgelte nach § 30 Absatz 1 PostG sollte das marktbeherrschende Unternehmen nicht mehr innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss, sondern analog § 38 Absatz 1 Satz 1 TKG spätestens zwei Monate vor der geplanten Einführung vorlegen müssen. Zudem solle die BNetzA die Einführung der Teilleistungsentgelte entsprechend § 38 Absatz 1 Satz 2 TKG innerhalb von zwei Wochen nach Vorlage bis zum Abschluss der Prüfung untersagen können, wenn es überwiegend wahrscheinlich ist, dass die geplanten Teilleistungsentgelte missbräuchlich wären.

121. Als weitere Maßnahme zur Stärkung der Missbrauchsaufsicht wird empfohlen, die Auskunftsrechte der BNetzA gegenüber Großversendern von Briefen und Paketen sowie gegenüber nicht im Postwesen tätigen Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen auszuweiten. Daneben sollte Dritten ein Antragsrecht im PostG analog zu § 42 Absatz 4 Satz 1 TKG eingeräumt werden, das auf die Eröffnung eines Missbrauchsverfahrens gerichtet ist.

122. Auch wird eine Übernahme von Regelungen aus dem TKG zum Preis-Kosten-Scheren-Test und dem Entgelt-Konsistenzgebot empfohlen.

---

[14] Siehe KoaV 2018, Zeile 2780 ff: „Die Digitalisierung hat zu gravierenden Veränderungen auf den klassischen Postdienstleistungsmärkten geführt. Daher werden wir die bestehenden Regulierungen überprüfen und vor dem Hintergrund der aktuellen Marktentwicklungen anpassen. Unser Ziel ist es, weiterhin eine qualitativ hochwertige, flächendeckende und erschwingliche Grundversorgung mit Postdienstleistungen sicherzustellen. Es gilt, die Qualität und die Effizienz auf den Postdienstleistungsmärkten zum Wohle der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten und zu erhöhen.“

123. Die Monopolkommission sieht die Notwendigkeit, die Bußgeldvorschriften und die Bußgeldhöhe im Postgesetz so auszuweiten, dass sie eine abschreckende Wirkung entfalten.

124. Mit Blick auf die Entgeltregulierung vertritt die Monopolkommission die Auffassung, dass die Anrechnung von neutralen Aufwendungen nach § 20 Absatz 2 Satz 2 PostG und § 3 Absatz 4 Satz 3 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntgV) den Regulierungszielen prinzipiell entgegenstehen würden. Eine Überwälzung von sogenannten Soziallasten auf die Briefentgelte führe zu überhöhten, nicht im Wettbewerb entstandenen Entgelten zulasten der Privatkunden. Für die Berücksichtigung von Universaldienstlasten wird hingegen keinerlei Rechtfertigung gesehen, da die Deutsche Post AG keiner postrechtlichen Verpflichtung unterliege und insofern die Leistungen freiwillig erbringe.

125. Das Postgesetz sieht derzeit eine generelle Zuständigkeit der BNetzA für sektorspezifische Wettbewerbsfragen vor. Das birgt aus Sicht der Bundesregierung die Gefahr, dass Regulierung auch dann stattfindet, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichen würde, um konkrete Probleme zu beseitigen. Daher sollte geprüft werden, ob der im TKG bereits seit längerem praktizierte 3-Kriterien-Test in ähnlicher Form auch im Postsektor zur Anwendung kommen kann.

126. Die damit einhergehende Begrenzung der sektorspezifischen Marktregulierung im Postbereich auf ein erforderliches Minimum würde allerdings eine Kompatibilitätsprüfung mit europäischem Postrecht sowie ggf. auch Anpassungen des EU-Rechtsrahmens erfordern.

127. Der Ex-ante-Entgeltregulierung unterliegen aktuell Briefdienstleistungen zum Einzelsendungstarif, die sog. price-cap-regulierten Produkte. Sie werden von Privatkunden und gewerblichen Geringversendern nachgefragt. Der Genehmigungspflicht unterliegen auch andere lizenzpflichtige Postdienstleistungen (bei Einlieferungsmengen bis 50 Stück) sowie Zugangsleistungen für Wettbewerber (Postfach- und Adresszugang).

128. Eine Überprüfung der Ex-ante-Regulierung, die mit einem stark förmlichen Antrags- und Genehmigungsverfahren einhergeht, ist aus Sicht der Bundesregierung denkbar, insbesondere auch im Vergleich zu einer stärkeren Ex-post-Aufsicht oder einer Anzeigepflicht analog § 38 Absatz 1 TKG[15].

129. Das gilt nicht für die Entgeltgenehmigungspflicht für Zugangsleistungen, die von Wettbewerbern in Anspruch genommen werden. Diese sollte aus Sicht der Bundesregierung unverändert beibehalten werden. Neben den reinen Entgelten steht hier auch die Ausgestaltung der Zugangsbedingungen im Fokus der Überprüfung. Das Genehmigungsverfahren bietet Gewähr, möglichen Wettbewerbsbeeinträchtigungen und dem Aufbau von Marktzutrittsbarrieren vorzubeugen.

130. Die Kostenmaßstäbe des derzeit geltenden Postgesetzes sind schärfer als von der EU-Postdienstrichtlinie vorgegeben. Vor dem Hintergrund der hohen Wettbewerbsintensität auf den Paketmärkten und der auf den Briefmarkt wirkenden Substitutionseffekte aus dem Bereich elektronischer Kommunikation sollten sie überprüft werden (u.a. die Frage, ob der Maßstab der „Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ noch erforderlich ist).

131. Die Missbrauchsvorschriften des TKG (Behinderungsmissbrauch) sind aus Sicht der Bundesregierung ökonomisch ausgereifter und stimmiger als die teils sehr unklaren und interpretationsbedürftigen Bestimmungen des Postrechtsrahmens. Deshalb sollte die Übernahme der Bestimmungen des § 28 Absatz 2 TKG, die Vermutungstatbestände für Behinderungsmissbräuche beschreiben, in den nationalen Postrechtsrahmen geprüft werden.

132. Unabhängig vom Erfordernis einer Verschärfung der Missbrauchskontrolle bei Abschaffung oder Einschränkung der Ex-ante-Entgeltgenehmigungspflicht spricht einiges für die Optimierung der derzeitigen Instrumente des Regulierers im Ex-post-Bereich, um eine effiziente Wettbewerbskontrolle zu ermöglichen. Aus Sicht der Bundesregierung könnte geprüft werden, ob ein Antragsrecht für Marktteilnehmer etabliert werden sollte, um den Regulierer auf mögliche Wettbewerbsverstöße durch das marktbeherrschende Unternehmen hinzuweisen und ggf. Verfahren einzuleiten.

133. Bisherige Ermittlungen der BNetzA in Fällen von Marktmissbrauchsverdacht belegen, dass die Sachverhaltsaufklärung oft sehr schwierig ist. Wettbewerber, die ein wettbewerbswidriges Verhalten vermuten, sind selten in der Lage, begünstigte Kunden zu einem Mitwirken zu bewegen, da diesen gewährte Vergünstigungen

[15] Nach § 10 Absatz 2 TKG kommen für eine Regulierung nur solche Märkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

dann verloren gehen könnten. In diesem Gefüge erscheint es sinnvoll, die BNetzA mit identischen Befugnissen wie das BKartA auszustatten. Diesem gewährt § 59 GWB die Möglichkeit, „von Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen Auskunft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Herausgabe von Unterlagen zu verlangen“, soweit es zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Das BKartA nutzt diese Ermächtigung, um von Kunden marktmächtiger Anbieter Auskunft über abgeschlossene Verträge und Absprachen zwischen den Unternehmen zu verlangen. Hilfreich ist hierbei die Bußgeldbewehrung.

134. Die Monopolkommission spricht sich für eine Intensivierung der Marktbeobachtung durch die BNetzA aus. Die Marktberichterstattung im lizenzpflichtigen Briefbereich solle zum Beispiel um umsatzbezogene Statistiken zu Privat- und Geschäftskundenmärkten sowie anderen Briefdienstleistungen erweitert werden. Im lizenzpflichtigen KEP-Bereich sollen etwa Statistiken zu universaldienstbezogenen grenzüberschreitenden Paketdiensten veröffentlicht werden. Auch wird vorgeschlagen, zusammen mit der Branche einen Leitfaden für eine Legaldefinition relevanter KEP-Dienstleistungen zu erstellen.

135. Aus Sicht der Bundesregierung ist eine sektorspezifische Regulierung grundsätzlich begründungsbedürftig und kommt nur in Frage, wenn das allgemeine Wettbewerbsrecht strukturelle Probleme im Markt nicht lösen kann. Etwaige Regulierungsnotwendigkeiten müssen durch eine adäquate Marktbeobachtung ermittelt werden. Die BNetzA kann das für das Postwesen bedeutsame Marktgeschehen aber nur sachgerecht erfassen, bewerten und rechtzeitig reagieren, wenn sie über die relevanten Informationen aus dem Markt verfügt.

Die bisherige Ermächtigungsgrundlage (§ 45 PostG) ist auf die reine Beobachtung des Postwesens beschränkt. Informationen können damit nur von Marktteilnehmern eingeholt werden, die selbst auch den physischen Transport von Mitteilungen oder Waren anbieten. Ob die Ermächtigungsgrundlage der Erweiterung auf Märkte und Marktteilnehmer bedarf, die mit dem Postwesen in Wechselbeziehung stehen (vorgelagerte, nachgelagerte und parallele Märkte), ist aus Sicht der Bundesregierung zu überprüfen. Eine Erweiterung der Marktbeobachtung könnte zu neuen Marktabgrenzungen und auch zu Änderungen bzgl. der Feststellung von Marktmacht führen.

3.3 Universaldienst

136. Angesichts der von Digitalisierung und E-Commerce angetriebenen Marktveränderungen erscheint es aus Sicht der BNetzA dringend geboten, die gesetzlichen Vorschriften und dabei insbesondere die Regelungen zum Post-Universaldienst zu hinterfragen und auf den Prüfstand zu stellen.

137. Nach Feststellung der BNetzA wurden in den Jahren 2016 und 2017 die Vorgaben aus der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) nach den vorliegenden Erkenntnissen eingehalten. Allerdings seien insbesondere die Beschwerden im Zusammenhang mit der werktäglichen Zustellung weiter stark angestiegen, so dass die weitere Entwicklung genau im Blick behalten werden müsse.

138. Die BNetzA verzeichnet seit mehreren Jahren eine steigende Zahl an Beschwerden im Postbereich. Kundinnen und Kunden würden mit ihren Beschwerden und Anliegen bei ihrem Postdienstleister vielfach nicht weiter kommen. Haftungsübernahmen und Schadensersatzforderungen würden zum Teil pauschal und floskelhaft abgelehnt. Festzustellen sei auch, dass Empfängerinnen und Empfänger mangels unmittelbarer Vertragsbeziehung zum Postdienstleister in einer schwachen Position sind, obwohl sie häufig diejenigen sind, die mit der Bestellung den Versandvorgang in Gang setzen und dafür bezahlen.

139. Neben der Diskussion zur Ausgestaltung adäquater Mindeststandards für die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen sollte daher auch die sinnvolle Ausformung konkreter Verbraucherrechte in den Blick genommen werden.

140. Die BNetzA führt an, dass die rechtlichen Möglichkeiten bei vorübergehenden Qualitätsmängeln für zügige Abhilfe zu sorgen, beschränkt seien. Sanktionsmöglichkeiten, wie z. B. Bußgelder, seien im Gesetz nicht vorgesehen. Sie hält es daher für sinnvoll, die verbraucherschützenden Rechtsbestimmungen zu stärken und auch mit Durchsetzungsmechanismen zu flankieren. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

141. Die Monopolkommission appelliert, den Universaldienst zu reformieren. Die zunehmende Digitalisierung des gesellschaftlichen Lebens und die damit einhergehende Änderung des Kommunikationsverhaltens wirke sich auf die Postmärkte unterschiedlich aus. Die Menge an physischen Briefsendungen werde reduziert, die Menge an physischen KEP-Sendungen erhöht. Entsprechend dem Postgesetz seien die Vorgaben zum Universaldienst der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen. Dieses solle auf Grundlage von Umfragen unter Marktteilnehmern erfolgen. Zukünftig sollten Verbraucher, Postdienstleister und Sachverständige zur Angemessenheit der Vorgaben in regelmäßigen Abständen befragt werden.

142. Die Debatte um die Versorgung mit Postdienstleistungen sollte aus Sicht der Bundesregierung nicht auf eine Diskussion über Umfang und Ausgestaltung des Universaldienstes, also die Gewährleistung einer Mindestversorgung, verengt werden.

143. Zu fragen ist vielmehr, wie die für die Postdienstleister und ihre Kunden relevanten Rahmenbedingungen ausgestaltet werden müssen, damit optimale Marktergebnisse erwartet werden können. Die Debatte muss zunächst an den einschlägigen postrechtlichen Regelungen ansetzen, muss aber auch darüber hinausgehende Fragen adressieren (Steuerrecht, Verkehrsrecht, arbeitsmarktpolitische Fragen etc.).

144. In jedem Falle sind potenzielle Optimierungen im Bereich des Verbraucherrechts mit in die Betrachtung einzubeziehen. Kunden im Onlinehandel müssen sich auf effektive Verbraucherrechte berufen können; auch dann, wenn der Verbraucher als Empfänger einer Sendung selbst nicht in einem Vertragsverhältnis mit dem Postdienstleister steht.

145. Die geltenden Regelungen der Post-Dienstleistungsverordnung (Verhältnis Kunde/Anbieter) könnten nach Auffassung der Bundesregierung in diesem Sinne zu einem einheitlichen Verbraucherschutzrecht aufgewertet werden. Hierzu könnten:

- Empfängerrechte gestärkt werden (z. B. Nachforschungsauftrag auch für Empfänger, nicht nur für Absender),
- die Regelungen auf alle Postdienstleister und alle Postdienstleistungen ausgeweitet werden (Fokus noch zu stark auf Briefbereich, Universaldienstleistungen und marktbeherrschenden Anbieter),
- effektive und verbindliche Schlichtungsverfahren gewährleistet werden (einige Paketdienstleister schließen die Teilnahme am nationalen Schlichtungsverfahren inzwischen aus;).

146. Zum Universaldienst gibt es auf europäischer Ebene über die Postdienste-Richtlinie einschlägige Vorgaben, die im Rahmen der weiteren nationalen Debatte zu berücksichtigen sind (bedarfsgerechtes Netz von Abholungs- und Zugangspunkten, Bereitstellung des Universaldienstes an 5 Arbeitstagen pro Woche, sofern keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen, Briefsendungen bis 2 kg, Pakete bis max. 20 kg, Dienste für Einschreib- und Wertsendungen, Erschwinglichkeit der Universaldienstleistungen, Kostenorientierung der entsprechenden Preise). Die nationalen Regelungen zum Umfang des Universaldienstes gehen über diese europäischen Vorgaben teils hinaus, sodass sich rechtlich Handlungsspielräume und Möglichkeiten für Flexibilisierungen ergeben.

3.4 Mehrwertsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen

147. Die Monopolkommission beschreibt wiederholt eine exklusive Befreiung der von der Deutschen Post AG erbrachten Universaldienstleistungen von der Mehrwertsteuer. Zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen solle national kurzfristig Abschnitt 4.11b.1 Absatz 4 des Umsatzsteuererlasses so geändert werden, dass alle Unternehmen und Unternehmenszusammenschlüsse, die sich verpflichten, alle Post-Universaldienstbereiche bzw. einen Teil der Bereiche ständig und flächendeckend im gesamten Bundesgebiet anzubieten, zum begünstigten Unternehmerkreis gehören. Grundvoraussetzung solle sein, dass die Qualitätsmerkmale gemäß den §§ 2 und 3 der PUDLV insgesamt eingehalten werden. Die BNetzA solle darüber befinden, nicht das Bundeszentralamt für Steuern.

148. Im Ergebnis solle die Mehrwertsteuerbefreiung ganz abgeschafft werden. Das erfordere eine Anpassung der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (Artikel 132 Absatz 1 lit. a). Die Bundesregierung solle mittels eines Gesetzgebungsverfahrens aktiv die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für Postdienstleistungen betreiben und für eine entsprechende Änderung der EU-Richtlinie eintreten.

149. Zu der Thematik eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Umsatzsteuerbefreiung für Universaldienstleistungen hat die Bundesregierung bereits zu vorherigen Sondergutachten eingehend Stellung genommen und die Kriterien dargestellt, die den Regelungen zur Umsatzsteuerbefreiung zugrunde liegen. An diesem Sachstand und den zugrunde liegenden rechtlichen Voraussetzungen haben sich seither keine Änderungen ergeben. Der Verwaltung ist es nicht möglich, im Wege der Auslegung des § 4 Nummer 11b des Umsatzsteuergesetzes (UStG) von den Vorgaben des Gesetzgebers abzuweichen.

150. Die Ausstellung einer Bescheinigung nach § 4 Nummer 11b UStG ist eine Steuerrechtsfrage. Nach Artikel 108 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) sind für die Verwaltung der Umsatzsteuer die Landesfinanzbehörden zuständig. Die Entscheidung darüber, welche Behörde bescheinigt, dass ein Unternehmer die Voraussetzungen

für die Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nummer 11b UStG erfüllt, wurde ressortabgestimmt im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des jetzt geltenden § 4 Nr. 11b UStG auf das Bundeszentralamt für Steuern übertragen. Die Zuständigkeit des Bundeszentralamtes für Steuern ergibt sich aus § 5 Absatz 1 Nummer 37 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG).

151. Eine umfassende Prüfung und Überwachung der nach § 4 Nummer 11b UStG maßgeblichen Voraussetzungen wäre für die BNetzA nicht ohne weiteres möglich. Die BNetzA beobachtet und stellt fest, ob der Universaldienst im Bundesgebiet angeboten wird bzw. ob die Vorgaben des PostG und der PUDLV im Bundesgebiet flächendeckend eingehalten werden. Eine turnusmäßige Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen für einzelne Unternehmen und eine entsprechende Meldung der berechtigten Unternehmen unter umsatzsteuerlichen Aspekten findet von dort hingegen nicht statt.

152. Zu der von der Monopolkommission geforderten Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung auf europäischer Ebene hatte die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zum Sondergutachten der Monopolkommission „Post 2015: Postwendende Reform – Jetzt!“ (Bundestagsdrucksache. 18/10040) darauf hingewiesen, dass eine Initiative zur Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für Postdienstleistungen auf europäischer Ebene keine Aussicht auf Erfolg habe. Die Haltung der Bundesregierung ist insoweit unverändert. Ob die Europäische Kommission das Thema in den angekündigten Vorschlägen zur Einführung des endgültigen Systems der Mehrwertbesteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten erneut aufgreifen wird, ist nicht bekannt.

3.5 Anteilseignerschaft des Bundes

153. Die Monopolkommission sieht in der Anteilseignerschaft des Bundes eine Bevorteilung der Deutschen Post AG. Sie wirke sich positiv auf die Bonität und damit auf die Refinanzierungskonditionen des Unternehmens aus, damit entstünden Kostenvorteile gegenüber den Wettbewerbern. Daneben wird ein Interessenkonflikt für die Bundesregierung gesehen, da sie einerseits den Ordnungsrahmen gestalte, die BNetzA und das BKartA beaufsichtige, anderseits ein Interesse an marktüblichen Dividenden sowie an der zukünftigen Ertragskraft der Deutschen Post AG habe. Der Bund wird daher aufgefordert, seine Anteile an der Deutschen Post AG zu veräußern.

154. Der Bund hält indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) derzeit noch 20,5 Prozent der Anteile an der Deutschen Post AG (Stand: Dezember 2018). In Bezug auf diese Anteile gilt weiterhin Folgendes: Der Bund hält an seinem Privatisierungsziel für die Deutsche Post AG fest; auch prüft der Bund fortlaufend verschiedene Möglichkeiten der weiteren Privatisierung. Diese Prüfung berücksichtigt unter anderem die Marktsituation, die wirtschaftliche Situation des Unternehmens sowie die spezifischen Interessen des Bundes. Die von der Monopolkommission wiederholt geäußerte Sorge eines bestehenden „massiven Interessenkonflikts“ zwischen der Aufgabe des Bundes als Regulierer und der Eigentümerstellung mit dem Interesse einer Dividendenausschüttung wird nicht geteilt. Entscheidungen der Bundesregierung betreffend den Umgang mit Beteiligungen des Bundes werden nach fachlichen Kriterien getroffen. Sollten im Einzelfall Interessenkonflikte zu Tage treten, wären diese nach den einschlägigen Vorschriften zu lösen.

3.6 Europa – Grenzüberschreitende Postdienstleistungen

155. Die Monopolkommission begrüßt grundsätzlich die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung über grenzüberschreitende Paketdienste, bewertet sie bezogen auf die Entwicklung der Konsultationen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Sondergutachtens im Dezember 2017 jedoch weitgehend als ineffektiv und nicht ausreichend. Sie vermisst insbesondere die Stärkung einer räumlichen Marktintegration zur Schaffung eines Binnenmarktes für Paketdienstleistungen und den obligatorischen Zugang der Wettbewerber zu den Infrastrukturen der Universaldienstleister.

156. Die Verordnung über grenzüberschreitende Paketdienste ist mittlerweile nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 22. Mai 2018 in Kraft getreten. Die nach langwierigen und teils sehr kontroversen Erörterungen in den Gremien des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament am 13. März 2018 verabschiedete Verordnung basiert auf einem von einer breiten Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützten Kompromisstext. Gegenüber der ursprünglichen Entwurfsfassung der Europäischen Kommission vom 25. Mai 2016 weist dieser Text deutliche Veränderungen durch Streichung einiger eher regulierungsnaher Komponenten auf.

157. Die Bundesregierung hat während der Verhandlungen im Rat die Zielsetzung der Europäischen Kommission, den grenzüberschreitenden E-Commerce durch ein Bündel von Maßnahmen und Optimierungen im Bereich der europäischen Paketzustellmärkte voranzutreiben, auch im Hinblick auf die Wachstumschancen für

den deutschen Postdienstmarkt grundsätzlich unterstützt. Gleichwohl sieht die Bundesregierung nur geringe Auswirkungen der Verordnung auf den deutschen Markt für grenzüberschreitende Paketdienstleistungen, da hier eine hohe Wettbewerbsintensität herrscht und sich das Preisniveau im europäischen Vergleich – auch nach Feststellungen der Europäischen Kommission – eher im unteren Drittel des gesamten Spektrums bewegt. Gerade die Einwirkung auf die in einigen Mitgliedstaaten möglicherweise deutlich überhöhten Tarife für grenzüberschreitende Pakete war eine der fundamentalen Intentionen der Europäischen Kommission auch in den dem Entwurf vorhergehenden Initiativen.

158. Eine Reihe der Vorschläge der Europäischen Kommission, die zunächst schwerpunktmäßig auf Regulierungsverschärfungen setzten, wurden seitens der Mitgliedstaaten abgelehnt.

159. Während der Verhandlungen des Entwurfs in den Ratsgremien setzte sich mit deutlicher Mehrheit die Auffassung durch , dass zur Vermeidung von potentiellen Regulierungseingriffen bei allen Anbietern in einem wettbewerbsintensiven Markt nicht neue, zu weitreichend Preisüberwachungsinstrumente geschaffen werden sollten, sondern Eingriffe auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen seien.

160. Hinsichtlich der fakultativen Bewertung der Preisgestaltung durch die nationalen Regulierungsbehörden nach Artikel 6 der Verordnung weist die Monopolkommission auf die Notwendigkeit eindeutiger Vorgaben zur Prüfung der Erschwinglichkeit von Tarifen hin. In Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung wird hierzu auf die in Artikel 12 der EU-Postdiensterichtlinie dargestellten Grundsätze der Prüfung von Tarifen verwiesen. Zusätzlich wird die Europäische Kommission die in Artikel 6 Absatz 4 genannte Leitlinie zur Bewertung von Tarifen erstellen; hierzu hat die entsprechend beauftragte Reguliererkonferenz European Regulators Group Post bereits entsprechende grundlegende Vorschläge an die Europäische Kommission übermittelt. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wird die Leitlinie – ausgehend von dem Erwägungsgrund 25 zur Verordnung – auch Vorschläge zur Anwendung eines der Bewertung vorangehenden Filtermechanismus zur Identifizierung möglicherweise unangemessen hoher Tarife enthalten. Die Einführung eines derartigen Filters beruht auf einem Vorschlag der Bundesregierung, der breite Unterstützung fand.

161. In der ursprünglichen Entwurfsfassung zu Artikel 6 der Verordnung hatte die Europäische Kommission zunächst einen obligatorischen Zugangs der Wettbewerber zu den Transportnetzen der Universaldienstleister vorgesehenen (Tz. 174). In der Anfangsphase der Verhandlungen im Rat wurde dies kontrovers diskutiert, jedoch von einer sehr deutlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten mit Hinweis auf die Vertragsfreiheit der Unternehmen sowie die Möglichkeit der kartellrechtlichen Untersuchung eines eventuellen Missbrauchs einer marktdominanten Stellung abgelehnt.

162. Die Bundesregierung wird entsprechend Artikel 8 der Verordnung bei Verstößen wirksame Sanktionen festlegen.

3.7 Internationales – Weltpostverein

163. Das Sondergutachten der Monopolkommission verweist u. a. darauf, dass für die Bundesrepublik Deutschland die Deutsche Post AG als bislang einziger sogenannter „Designated Operator“ (DO) die Rechte und Pflichten nach dem Weltpostvertrag wahrnehmen würde. Angeführt wird, dass Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 15. September 1999 des Weltpostvereins (WPostVtrG 1999) die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung enthalte, mit der die Einzelheiten der Zulassung und das Auswahlverfahren weiterer Postbetreiber festgelegt werden können. Hiervon habe das in der Bundesregierung zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bislang keinen Gebrauch gemacht.

164. Dazu ist anzumerken, dass die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mitglied in der UN-Sonderorganisation Weltpostverein (WPV) ist. Die Deutsche Post AG ist bislang als einziges Postdienstunternehmen für den grenzüberschreitenden Postverkehr von der Bundesregierung gegenüber dem WPV als DO benannt worden.

165. Die Monopolkommission begrüßt die derzeitigen Überlegungen, weiteren Postdienstleistern Zugang zum Weltpostverein zu verschaffen. Eine Rechtsverordnung gem. Artikel 4 Absatz 2 WPostVtrG 1999 gäbe Rechtssicherheit, wäre transparent und neutral. Allerdings könne bereits heute – auch ohne eine solche Rechtsverordnung – über einen Antrag auf Benennung im Wege einer Einzelfallentscheidung entschieden werden.

166. Die Frage, ob eine Zulassungsverordnung beschlossen werden kann, die allen qualifizierten Postdienstleistern, sofern sie dies wollen, nach einem definierten Kriterienkatalog Zugang zum Weltpostverein als „DO“ verschafft, wird im Zuge der Ratifizierung des letzten Weltpostvertrages befunden werden.

167. Das Sondergutachten geht ausführlich auf das Vergütungssystem des WPV und die Systeme REIMS bzw. der International Post Corporation/IPC ein. Die Monopolkommission führt an, diese seien wettbewerbsverzerrend, da z. B. nicht kostendeckend, und würden teilweise gegen EU-Recht verstoßen. Insofern wird empfohlen, dass sich die Bundesregierung im WPV dafür einsetzen soll, dass das Vergütungssystem des WPV – sofern es den Postverkehr im Binnenmarkt betrifft – so ausgestaltet wird, dass es die Anforderungen der EU-Postdiensterichtlinie und des europäischen Wettbewerbsrechts erfüllt.

168. Das Endvergütungssystem des WPV gilt für alle 192 Mitgliedsländer. Das System kann nur einen Kompromiss darstellen, der möglichst viele Faktoren berücksichtigt. Das System versucht bereits heute die unterschiedlichen Belange der Entwicklungs- bzw. der Industrieländer zu berücksichtigen. Daneben lässt es bilaterale wie multilaterale Vereinbarungen zu. Der WPV als bereits 1874 gegründete Organisation sieht EU-Recht nicht als grundsätzlich höherrangiges Recht an. Eine besondere Vereinbarung nur für EU-Länder muss als nicht durchsetzbar angesehen werden. Auf Grund des Prinzips „One Country One Vote" ließe sich eine solche Regelung selbst im Verbund mit den anderen EU-Ländern, und eventuell weiteren Industrieländern, nicht durchsetzen.

169. Die Monopolkommission sieht das Risiko von Interessenkonflikten, wenn die Delegierten der Mitgliedsstaaten über regulatorische und operative Maßnahmen entscheiden. Immerhin wird begrüßt, dass sich die Vertreter der deutschen Delegation beim Weltpostkongress 2016 für eine bessere Trennung operativer und regulatorischer Aufgaben eingesetzt hätten.

170. Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren beim WPV für eine Reform ein, die den Anforderungen eines liberalisierten und privatisierten Postmarktes – überwiegend in europäischen Ländern – gerecht wird. Ein Schritt dazu war die Aufnahme der Bestimmung in den Vertragswerken des WPV, dass mehr als nur ein „Designated Operator" pro Land benannt werden kann. Die Durchsetzbarkeit weiterer, aus Sicht der Bundesregierung dringend notwendige Reformschritte, scheinen zurzeit mangels Unterstützung auch der europäischen Länder ausgeschlossen.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333